

2011 KINU

알기쉬운 평등 12주제 일교육

EDUCATION for
KOREAN UNIFICATION

—
허문영 강구섭 권영경 권오국 박종철
손기웅 여인곤 정영태 정현수 차문석

알기쉬운
일통일교육
EDUCATION for
KOREAN UNIFICATION
12주제

알기쉬운 통일교육 12주제

인 쇠: 2011년 12월 20일

발 행: 2011년 12월 29일

발행처: 통일연구원

발행인: 통일연구원장

편집인: 통일정책연구센터

등 록: 제2-02361호(97.4.23)

주 소: (142-728)서울 강북구 한천로 1307(수유동) 통일연구원

전 화: (대표)900-4300 (직통)901-2521 (팩시밀리)901-2541

홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

표지 · 레이아웃 디자인: 도서출판 오름(02-585-9123)

인쇄처: 도서출판 오름(<http://www.oruem.co.kr>)

ISBN 978-89-8479-651-5 93340

가 격 35,000원

© 통일연구원, 2011

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다
(구입문의) 정부간행물판매센터 • 매장: 734-6818 • 사무실: 394-0337

알기쉬운 리토일교육 EDUCATION for KOREAN UNIFICATION 12주제

허문영 강구섭 권영경 권오국 박종철
손기웅 여인곤 정영태 정현수 차문석

평화통일역량 제고를 위한 통일교육

지난 20세기 세계사는 이데올로기 대립과 전쟁으로 얼룩진 ‘극단’의 시대였다. 한민족에게도 길고 긴 고난과 인고의 세월이었다. 그러나 이제 세계를 혼란케 했던 그 이념도, 적대적 남북관계를 이끌어 왔던 남북한 지도자들도 역사의 뒤안길로 하나둘 사라져 가고 있다. 2011년 12월 17일 북한을 37년 철혈통치해 왔던 김정일 국방위원장도 사망했다. 북한체제뿐만 아니라 남북관계와 동아시아 질서 전체에 있어 중대한 변화시기로 접어들게 되었다.

분단 70년이 다가오고 있다. 우리 민족의 분단구조는 3단계를 거쳐 중첩 형성되었다. 1945년 8월 15일 북위 38도선을 중심으로 미군과 소련군 점령으로 제 1단계 ‘국토(영토) 분단,’ 1948년 8월 15일 대한민국 정부수립과 9월 9일 조선민주주의인민공화국 수립으로 제 2단계 ‘체제(주권) 분단,’ 1950년 6월 25일 북한의 남침과 3년여 동족상잔에 따른 제 3단계 ‘마음(국민) 분단’으로 고착화되었다.

우리는 평화를 유지하며, 통일을 맞이할 수 있는 태세를 갖추고 있는가? 한반도가 평화적으로 통일되려면 적어도 환경·능력·의지 3가지가 구비되어야 한다. 한반도문제는 남북한이 주체적으로 풀어가야 할 민족문제이자, 주변4국(미·중·일·러)의 국익이 걸려 있는 국제문제의 이중적 성격을 갖고 있기 때문이다. 현재로서는 3가지 모두 다 미흡한 상태에 있다. 국제환경은 해양세력 미·일과 대륙세력 중·러 대립구도 속에 패권국 미국과 도전국 중국의 패권 경쟁 과정에 있다. 남북관계도 2차례 핵실험과 천안함 폭침, 연평도 포격으로 상징되는 북한의 도발과 한국의 강경대응으로 상호 불신이 다시 심화되고 있

다. 국내적으로는 좌·우 이데올로기 대립과 더불어 영·호남 지역갈등, 급격한 정보화에 따른 세대 갈등, 신자유주의와 중산층 몰락으로 인한 계층 갈등이 겹쳐져 국민 불화가 심각한 상황이다.

그러면 지금 평화통일을 위해 할 일은 무엇일까? 우선순위를 잘 세워 풀어가야 한다. 국민화합, 국제협력, 남북화해 순이 되어야 한다. 우리 사회의 내부 정비와 준비가 평화통일의 초석이 되기 때문이다. 이런 맥락에서 통일교육이 매우 중요하다. 그동안의 통일교육은 많은 성과에도 불구하고, 아쉬운 모습도 노정했다. 북한 실태교육은 북한 실상에 대한 부정적 이미지를 강화시켜 통일유보론 내지 반통일론 확산으로 이어졌다. 역대정부들의 통일정책 홍보교육 또한 좌·우 진영의 이데올로기 대립구도 속에 갈등을 심화시켜 소극적 통일교육 아니면 비판적 통일교육의 양상으로 나타났다.

통일교육의 현실적 한계 보완과 미래지향적 통일관을 수립하기 위해 통일연구원에서는 2011년 각 분야 전문가들을 모시고, 'KINU 통일교육포럼'을 10차례 개최하였다. 통일교육의 과거·현재·미래에 대해 냉정하게 성찰해 보는 기회를 가졌다. 또한 통일교육을 실시하는 시민사회 단체의 목소리를 경청하고자, 여러 차례의 회의를 비롯한 수요조사를 실시하였다. 본 교재는 시민사회 단체의 의견을 반영하여 집필한 결과물로서, 4부 12개 강좌를 위한 강의안·동영상·PPT로 구성돼 있다. 비록 공동연구위원들이 수많은 토의와 내용검토를 거쳐 집필하였으나, 아직도 여러 분야에서 아쉬운 점이 있을 것으로 판단된다. 이 점은 다음번 집필과정에서 반영해 나갈 계획이다. 끝으로 UCC 동영상을 제공해 준 민주평화통일자문회의, 통일교육협의회에 감사드린다.

공동연구위원을 대신하여
허문영 선임연구위원

통일비전

분단과 통일의 의미를 생각해 보고, 통일비용과 통일편익에 대해 잘못 알려진 사실들을 살펴본다. 또한, 우리에게 다가올 통일한국의 모습을 그려보고, 이를 맞이하기 위해 우리가 준비하고, 실천해야 할 일이 무엇 인지를 점검한다. 이러한 과정을 통해 분단비용과 통일비용, 통일편익에 대한 개념을 올바르게 이해하고, 국민적 합의에 기초한 통일역량 강화의 길을 모색한다.

통일환경

남북관계는 지난 시기 '장기 갈등과 단기 협력의 역사'로 규정할 수 있다. 갈등의 시기는 길었고, 협력의 시기는 짧았다. 분단 이후 남북관계의 역사적 고찰을 통해 민족공동체 형성이 왜 필요한지, 통일환경은 어떤 상황에 있는지, 평화통일은 어떻게 이룰 수 있는지 살펴본다. 특히, 주변4강의 한반도 통일에 대한 입장과 정책을 검토해 봄으로써 한반도 문제에 대한 국제적 차원의 이해도를 높이도록 한다.

북한실상

김정일에서 김정은으로 이어지는 3대 세습체제를 진단하고, 향후 북한 체제의 변화가능성에 대해서도 전망해 본다. 또한, 북한의 체제생존전략인 선군정치를 비롯한 내부 정치·경제·사회적 현실에 대해 객관적으로 검토한다. 그리고, 남북경협과 대북 인도지원 실태를 분석한 후, 남북경협 활성화 과제와 대북 인도지원에 대한 사회적 합의기반을 모색한다.

독일통일

먼저 분단 이후 통일 전시기까지 통일환경 조성을 위해 서독이 어떠한 대외정책을 실시해 왔는지 살펴본다. 그리고 서독이 추진한 통합정책이 동독주민의 삶에 어떠한 기여를 했는지, 통일을 이룩하는 데 어떠한 역할을 하였는가에 대해 고찰한다. 끝으로 통일 이후 독일이 누리고 있는 정치·군사·경제적 편익 등을 살펴봄으로써 향후 남북한 통일을 통해 우리가 누리게 될 편익을 예측해 본다.

제1강

통일의 필요성

1. 한반도 평화의 중요성과 현주소 16
2. 통일은 왜 필요한가? 18
3. 통일논의는 왜 시급한가? 24
4. 다양한 차원에서의 통일 필요성 28

제2강

통일비용과 통일편익

1. 분단비용과 통일비용에 대한 올바른 이해 36
2. 분단비용보다 적은 통일비용 45
3. 통일비용보다 더 큰 통일편익 51
4. 통일비용 준비는 어떻게 할까? 57

제3강

통일의 비전과 과제

1. 통일 한반도의 비전은 무엇인가? 64
2. 평화통일을 위한 노력은 무엇인가? 71
3. 통일 미래를 위한 과제는 무엇인가? 76

제4강

남북관계 어제와 오늘

1. 남북관계의 역사적 전개 92
2. 남북한의 통일정책 과정 104
3. 전환기 한국사회의 남남갈등 진통 121

제5강

한반도 평화체제

1. 한반도 평화의 중요성과 현주소 130
2. 한반도 평화를 위한 험난한 여정 140
3. 한반도 평화 구축의 딜레마 154

제6강

한반도 주변정세

1. 21세기 한반도 주변정세의 특징 166
2. 한반도 문제에 관한 4강의 입장과 정책 172
3. 한반도 평화통일을 위한 우리의 과제 186

제7강

지금 북한은?

1. 김정일시대 북한체제의 생존전략과 정책은? 204
2. 김정일시대의 북한사회는 어떤 모습인가? 216
3. 북한체제는 어디로? 227

제8강

남북경제교류협력

1. 분단국모형에서 교류협력의 역할과 한계 234
2. 남북경제교류협력의 배경과 전개 237
3. 남북경제공동체 구축을 위한 과제 248

제9강

대북 인도적 지원

1. 대북 인도적 지원의 의미 262
2. 대북 인도적 지원 상황이 반복되는 배경 266
3. 대북 인도적 지원의 규모 274
4. 대북 인도적 지원의 평가 282

제10강

통일환경 조성을 위한 서독의 통합정책

1. 독일통일 사례 고찰의 중요성 294
2. 냉전기 통일환경 조성을 위한 노력 297
3. 긴장완화기 통일환경 조성을 위한 노력 303
4. 신냉전기 통일환경 조성을 위한 노력 308

제11강

신동방정책에 입각한 서독의 대동독 통합정책

1. 대동독 정책 기초의 수정 316
2. 교류를 통한 동독주민 삶의 실질적 개선 325
3. 독일통일을 가져온 동독주민의 민족자결 330

제12강

통일독일의 성공적 국가건설

1. 독일통일의 정치·군사적 편익 340
2. 독일통일의 경제적 편익 345
3. 독일통일의 사회·문화적 편익 350

제1부

통일비전



제1강
통일의 필요성

제2강
통일비용과 통일편익

제3강
통일의 비전과 과제

제1강

통일의 필요성

강의 목표 분단된 한반도에서 '통일'이 의미하는 것을 성찰해 보고, 통일에 대한 무관심과 통일기피 현상이 크게 나타나고 있는 현재 한반도에서 통일이 반드시 필요한 이유를 종합적으로 정리한다.

기대 효과

- 통일의 의미와 필요성에 대한 정확한 정리와 인식을 통해 통일기피와 무관심에서 벗어날 수 있다.
- 통일 논의의 시급성을 이해하고, 다양한 차원에서 제기되는 통일의 필요성들을 정리함으로써 통일 미래를 성취하려는 인식을 갖출 수 있다.
- 향후 통일 논의의 진정한 흐름에 대해 이해함으로써, 통일에 관련된 불필요한 논쟁에 함몰되지 않고 발전적으로 통일 노력을 경주할 수 있다.

강의 시 유의사항

- 통일의 의미를 다양한 방식으로 생각해 보고 이를 종합하여 통일의 필요성과 연관시킬 수 있도록 한다.
- 통일의 필요성에 대해서 가슴깊이 이해하고 이를 현실적으로 인식하도록 하여 분단 한반도에서 발생하는 각종 분단 피해들이 통일을 통해서만 궁극적으로 해결될 수 있다는 사실을 인식하도록 한다.

1. 한반도 평화의 중요성과 현주소

한반도는 지난 60여 년 동안 분단의 고통 속에서 살아 왔다. 1945년 일제로부터 해방되자마자 곧바로 분단을 경험한 이후, 한민족은 6·25전쟁을 비롯하여 수많은 분단의 비극을 겪어야만 했다. 하지만 이러한 비극과 온갖 고통을 겪으면서도 한국은 단기간에 압축적인 경제성장을 이루었으며 동시에 세계적 수준의 민주화를 이룩해 내는 데 성공하였는데, 이는 기적과도 같은 것이었다.

그러나 분단으로 인해 압축적인 경제성장과 민주주의를 통해 축적한 한국의 국력이 지속적이고도 대대적으로 소진되고 있으며, 분단으로 인한 이산가족들의 고통 등으로 우리 민족의 발전과 번영은 크게 방해받고 있다. 나아가 이러한 분단이 장기화됨으로써 남북한 사이에 이질화가 심화되고 있으며, 민족 정체성의 훼손으로까지 이어지는 상황에 처해 있다. 하지만 이러한 상황을 더욱 더 심각하게 만드는 문제가 있는데, 바로 한반도 통일에 대한 부정적인 인식이 우리 사회에서 확산되고 있다는 사실이다.

통일! 우리에게 통일은 구체적으로 무엇을 의미하는가? 단순히 1945년 분단 이전의 상태로 되돌아가는 것을 의미하는 것일까? 결코 그렇지 않다. 우리에게 통일이라는 것은 단순히 남북으로 분단된 국토를 다시 통합하는 것에 그치는 것이 아니다. 우리에게 통일은 남과 북으로 분단된 두 체제를 하나로 통합해 나가는 새로운 **민족공동체**의 건설을 의미한다. 이러한 의미에서 한

민족공동체

민족공동체는 혈연·지연·언어·문화·역사 등과 같은 객관적 요소와 민족의식이라는 주관적 요소가 결합된 공동체를 뜻한다. 또한 민족의식이란 민족 구성원 개개인이 같은 민족의 일원임을 자각하는 것이다.

반도 통일은 우리 한민족이 미래를 향하여 나아가는 새로운 역사의 창조작업이라고 할 수 있다. 새로운 민족공동체 건설이자 새로운 역사 창조작업이라 할 수 있는 통일은 다음



판문점

과 같이 지리적, 정치적, 경제적, 사회적 측면에서 그 의미를 정리할 수 있을 것이다. 물론 가장 간단하게 정리하면 더 잘 사는 통일한국, 더 성숙한 민주주의 체제가 펼쳐지는 통일한국, 더 강한 자주국가로서의 통일한국이라는 것으로 요약할 수 있겠다.

지리적 측면에서 보면, 통일은 ‘나누어진 국토의 통일’을 의미한다. 나누어져 있던 국토의 통일은 새로운 국가건설의 물리적인 기반을 제공하는 것이다. 그리하여 통일은 한반도 구성원이면 누구든지 한반도 내의 어느 곳이든 자유롭게 왕래하고 거주할 수 있는 터전을 마련하는 것을 의미한다.

정치적 측면에서 보면, 통일은 ‘체제의 단일화’를 의미한다. 통일은 오랜 역사를 통하여 온갖 역경 속에서도 단일한 정치체제 속에서 살아온 우리 민족이 지난 60여 년 동안의 분단 상태를 극복하고, 한반도에서 단일한 정치체제를 만드는 것을 의미하는 것이다. 이것이야말로 분단 극복을 위한 핵심 요소이다.

경제적 측면에서 보면, 통일은 ‘경제권의 통합’을 의미한다. 남북한은 분단과 함께 자유민주주의 시장경제 체제와 사회주의 계획경제 체제로 나뉘어졌고, 경제생활권 또한 남북으로 단절되었다. 따라서 통일은 자유민주주의 질서 속



한반도 통일기를 흔드는 국민들

의 풍요로운 시장경제 체제로 민족경제를 통합하는 것을 의미한다.

사회적 측면에서 보면, 통일은 ‘민족 동질성을 회복’하는 것을 의미한다. 분단이 장기화됨으로써 남북한 사이에 이질화가 심화되어 한민족으로서의 동질감이 점차 약화되고 있다. 따라서 통일은 남북한으로 나뉘어져 있던 우리 민족의 내면적인 의식과 가치관, 생활방식을 하나로 동화시키는 내적 통합을 이루는 것을 의미한다. 이것은 통일의 완성을 의미하기도 한다.

2. 통일은 왜 필요한가?

우리에게 통일은 왜 필요한 것일까? 그리고 통일을 왜 해야 하는 것일까? 단

지 같은 민족이기 때문에 떨어져 살아서는 안 되고, 그래서 통일을 해야 하는 것일까? 물론 이것은 틀린 말이라고는 할 수 없을 것이다. 사실상 한반도는 우리의 의사와는 상관없이 분단되었고, 그 분단으로 인해 우리 민족은 엄청난 비극과 고통을 당해야 했기 때문이다. 하지만 최근에 이러한 논리는 청년 세대들에게뿐 아니라 심지어는 청장년층에게도 설득력이 없는 논리로 취급되는 추세에 있다. 언제부터인가 우리 사회에는 통일이 될 경우 부담해야 할 경제적 비용과 책임, 통일로 인해 발생하게 될 것으로 생각되는 사회적 혼란과 무질서 등을 이유로 통일에 대한 회의감과 공포감이 확산되어 왔다. 이는 우리 사회에서 통일에 대한 의식적, 무의식적인 기피 분위기로 나타나고 있다. 따라서 통일에 대해 준비하고 통일 미래를 향해 나아가기 위해서는 무엇보다도 우선 우리들이 갖고 있는 이러한 통일에 대한 회의와 공포와 기피, 그리고 이로 인해 나타나고 있는 소극적 통일관을 미래 지향적이고 긍정적인 통일관으로 바꾸어 나가는 작업이 반드시 필요한 시점이 되었다. 따라서 우리는 통일의 필요성에 대해 다음과 같은 문제의식을 제기하며 논의를 시작해야 한다.

1 한반도 통일은 새로운 국가비전을 위한 발전 원동력이 될 것이며, 현재 한국 사회는 이러한 원동력이 절실히 필요한 국면에 직면해 있다는 것이다.

한국은 지난 20세기 후반기에 경제 발전과 민주주의를 동시에 달성하였다. 이는 다른 나라, 다른 지역에서는 찾아보기 힘든 매우 특수한 성취였다. 이러한 성취는 분단된 상황 하에서 이루어졌다는 점에서 기적과도 같은 것이었다. 왜냐하면 분단 상황 하에서는 대륙으로 진출하지 못하고 오로지 해상으로만 물건과 인간을 이동시켜야 했고, 한반도 전체를 아우르는 규모의 경제를 포기하고 살아야 했으며, 6·25전쟁을 경험한 후 분쟁지역이라는 이미지 속에서 이룩한 성취였기 때문이다.

1997년을 전후하여 한국 사회는 경제 위기를 경험하게 되었다. 갑작스럽게 직면한 외환위기 속에서 한국은 IMF로부터 구제금융을 신청해야만 하는 상황에 봉착하게 되었다. 또한 지금 전 세계에 찾아온 경제위기에 대응하여 우리는 21세기에 우리 민족의 생존과 번영을 위해 반드시 필요한 새로운 국가비전을 위한 발전 원동력을 찾아야만 하는 상황에 직면하고 있는 것이다.

이러한 원동력 탐색과정에서 21세기 한국에서 국내적 민주주의의 공고화와 경제성장을 지속하기 위한 새로운 성장동력의 확보를 위해서는 한반도 통일이외에는 대안이 없다는 사실이 제기되기 시작했다. 국내외의 많은 학자들도 대체로 한반도의 통일에서 이러한 고민들의 해결책을 찾고자 하는 경향이 강하다. 가령, 2010년의 국제포럼에서 외국의 학자들은 “한국 발전모델의 성공 여부는 한반도 통일에 달려 있다. 따라서 한국 발전모델의 최종 목표는 남북한 통일”이라는 점을 반복해서 언급하기도 했다.

**2 한반도 통일은 분단으로
장기간 훼손된 민족 정체
성을 회복하기 위해 필요
하다.**



이산가족상봉 장면

우리 민족은 1945년 분단 이후 60여 년 동안 서로 다른 체제와 사회로 나뉘어져 살아오면서 문화적으로도 점차 이질화되고 있다. 따라서 현 시기에 통일은 같은 민족으로서 이질화를 극복하고, 우리 민족의 동질성을 회복하기 위해서 필요한 것이다. 나아가 한반도 통일은 분단으로 인해 굴절되고 왜곡된 우리 민족의 역사를 바로잡고 한민족의 역량을 극대화하는 새로운 민족공동체를 건설해야 할 필요성에서도 반드시 실현되어야 한다. 말하자면 통일은 우리에게 숙명과도 같은 것이다.

3 한반도 통일은 우리 민족에게 엄청난 편익을 가져다주기 때문에 필요하다.

통일은 한반도와 동북아에서의 전쟁 위협을 근본적으로 제거하게 됨으로써 평화를 도래할 수 있게 한다. 통일 한국 경제의 내수시장 확대 및 단일 경제권이 형성되어 경제적으로 편익이 크게 창출되며, 남남갈등과 같은 국내적 이념 갈등의 감소 등 다양한 정치·사회적 이익이 창출될 것이다. 각종 편익이 창출되는 것과 더불어, 남북한 간의 갈등과 대결로 인해 지불해야 하는 여러 가지 분단 비용, 즉 분단 때문에 할 수 없이 지불해야 하는 낭비성 비용이 해소될 수 있다.

4 한반도 통일은 남북 구성원 모두에게, 특히 북한 주민들에게 자유와 인권과 행복한 삶을 보장해 주기 때문에 필요하다.

분단으로 인해 지난 60여 년 동안 가족과 생이별하고 만나지 못하고 있는 남북한의 이산가족, 생존이 힘든 북한으로부터 탈출한 북한이탈주민 등 분단으로 인해 겪고 있는 고통을 해소하기 위해서는 반드시 통일이 되어야 한다. 또한 같은 민족인 북한 주민들의 자유와 인권을 확보하여 민주적인 질서에서 살 수 있도록 하고, 생존의 항상적인 위기로부터 벗어나 건강하고 쾌적한 삶을 영위할 수 있도록 하는 차원에서도 통일은 반드시 필요하다.

5 분단에 의한 국력 낭비를 극복해야 할 필요성에서 한반도 통일은 반드시 필요하다.

통일이 되지 않고 있는 하루하루의 분단 상황은 우리의 국력을 소진시키고 있으며, 이는 분단이야말로 우리가 지난 수십 년 동안 구축한 국가 국력의 막

대한 낭비의 주범이 되고 있다는 사실을 의미한다. 따라서 통일을 통해서 국력 낭비를 막고 우리 민족의 평화적 웅비를 위해 준비할 필요성이 있다.

6 탈냉전 시대 냉전의 고도(孤島)인 한반도에서 근본적으로 평화와 안정을 성취할 필요가 있다.

1990년대 이후 세계는 탈냉전 시대로 진입하였지만 여전히 냉전적 분단이 유지되고 있는 한반도는 냉전의 외로운 섬으로 존재하고 있다. 따라서 한반도가 냉전을 해체함으로써 바야흐로 세계적 수준에서 탈냉전이 완료될 수 있다. 한반도의 통일과 최종적 냉전 해체로 인하여 동북아는 평화와 협력의 시대로 진입하게 될 것이다. 이른바 “아시아 공동의 집”(AU: Asian Union)의 구상을 위해서는 무엇보다도 먼저 한반도 분단이 극복되어야 한다.



소모적인 군비 경쟁

한반도에서 냉전적 대치 상황은 북한의 반복적인 도발을 유발하고, 한국 국민들이 치르지 않아야 할 비극과 희생을 치르게 만든다. 한반도의 평화와 안정을 성취하는 궁극적인 수단은 바로 이러한 분단의 대치상황을 해소하는 것, 즉 통일 이외에는 없다.

7 21세기 동아시아는 세계와의 성숙한 상생공영의 관계가 필요하며, 이를 위



EU 출범

해서는 반드시 한반도의 분단이 극복되어야 한다.

한반도가 통일되어 안정과 평화가 근본적이고도 구조적으로 구축되지 않는다면 동아시아 평화는 불가능하며 동아시아 평화공동체의 성립도 불가능하다. 나아가 세계평화라는 것도 요원하다. 도식적으로 말하자면 “한반도 통일 ⇒ 동아시아 평화공동체 ⇒ 세계평화”이다.

독일의 경우, 동서독의 통일이 없었다면 유럽의 통합도 불가능했으며 유럽 공동체(EU: Europe Union)도 출범하지 못했을 것이다. 사실 EU 출범 이후 유럽 각국은 경제적 시너지 효과(synergy effect: 이른바 상승효과)를 보유했다는 점에서 볼 때, 한반도 통일은 동아시아공동체(AU)뿐 아니라 아시아 각국에게 경제적 시너지 효과를 창출할 수 있는 중요한 사건이 될 것이다.

EU 출범 과정



통일의 필요성

● 개인적 차원

남북 간 자유로운 왕래 등 다양한 선택의 기회, 전쟁의 위협에서 벗어나 자유롭고 평화로운 삶의 보장, 자유와 복지, 인간존엄과 가치, 인권 존중이라는 혜택을 누릴 수 있다.

● 국가 및 사회적 차원

전쟁 위협의 제거와 소모적인 경쟁과 대결로 낭비되는 자원과 민족적 역량의 낭비 제거, 군사비 감소, 자연자원과 인적자원의 보완적 활용, 규모의 경제, 세계적 강대국으로의 발전할 수 있는 기반을 갖춘다.

따라서 한반도의 평화와 안정을 바탕으로 동아시아 지역과 전 세계로 뻗어나갈 수 있는 한반도 전략을 확립할 필요가 있는데, 이러한 고민의 핵심에 존재하는 것이 바로 한반도 통일이며, 통일 한국의 수립이다.

3. 통일논의는 왜 시급한가?

현 시기 한반도 통일에 대한 논의는 여러 가치 차원에서 보았을 때 매우 급하고 절박한 성격을 가진다고 볼 수 있다. 갑작스럽게 통일이 되었던 독일통일의 사례에서 알 수 있는 것처럼, 우리가 통일에 대해 미리미리 그리고 꾸준히 준비하지 않으면 안 된다는 사실을 인식할 필요가 있다.

북한이 현재로선 계속해서 핵무기의 보유를 고집하고 있지만, 북한의 핵무기는 한반도, 동아시아, 나아가 세계의 안전을 위협하는 요소로 간주되고 있으며, 이에 따라 세계와 한반도 주변국들은 북한에게 핵무기 포기를 종용하면서 대북 경제제재와 압박을 가하고 있다. 당분간은 견딜 수 있을지 모르지만, 결국 북한은 현 체제의 생존을 위해서라도 핵무기를 포기하고 개혁·개방의 길로 나서지 않으면 안 될 가능성도 배제할 수 없다. 이러한 상황에 직면했을

때, 그러한 북한과 한국이 어떠한 관계를 가질 것인가를 고민해야 할 것이다.

북한이 핵을 포기하고 개혁·개방에 나서게 된다면, 외부 세계는 경제지원 및 개발지원을 추진할 수 있을 것이며, 이때 한국 경제가 커다란 역할을 할 수 있도록 사전에 준비작업을 착실히 수행해 나가야 한다. 북한의 변화를 통일의 기회로 적극 활용할 것인지, 아니면 북한 스스로의 변화를 지켜보면서 통일을 장기적 과제로 추진할 것인지, 양자를 어떻게 종합할 것인지를 고민해야 할 것이다.

향후 발생할 수도 있는 북한에서의 예기치 못한 상황들(재스민 혁명을 포함한 다양한 사건들)에 한국은 명확한 전략적 비전을 가지고, 그에 어떻게 대비할 것인지를 고민해야 할 것이다. 우리가 통제할 수 없는 상황에서 우발적인 전쟁 발생과 같은 비극적인 국면이 발생할 수

재스민혁명

2010년 튀니지에서 일어난 혁명을 튀니지 국화에 빗대어 재스민 혁명이라 부른다. 그러나 일반적으로는 중동 및 북아프리카에서 발생한 혁명을 가리킨다. 서방언론들은 장미혁명, 오렌지 혁명 등 개발도상국 혁명에 꽃이나 색깔을 붙여서 부르는 경향이 있다.

도 있기 때문에 주변국들과 협력하여 한반도의 평화로운 통일에 유리한 구조를 구축할 수 있도록 미리미리 준비해야 할 필요성이 매우 높게 제기되고 있다.

한반도의 주변 강국들이 평화롭고 협력적으로 기여하여 한반도 통일에 유리한 구조를 조성할 수 있도록 우리가 그러한 구조를 사전에 준비하고 만들어야 한다. 그렇지 않으면 우발적인 상황에 당황하여 또 한번의 영구분단으로 치달을 가능성을 배제할 수 없다. 이러한 상황에 대비한 통일 논의를 차분하게 준비하지 않으면 우리에게 기회는 기다려주지 않을 것이다.

한반도가 통일이 될 경우, 통일 한국의 정치적 정향(political orientation)을 명백히 해 놓을 필요성도 존재하고 있으며 이는 매우 시급하다고 할 수 있다. 특히, 주변국들이 통일 한국의 정체성과 비전에 대해서 자신의 국익에 초래할

영향을 우려할 수도 있으므로 명확한 답론을 준비해 놓아야 할 것이다.

한국은 자유민주주의 국가이므로 통일 한국의 정치적 정향을 다양한 차원에서 자유롭게 고민할 수는 있겠으나, 60여 년 전처럼 또다시 국론 분열로 치달을 경우, 한반도 비극의 근원인 분단을 봉합하기는 불가능할 것이다. 최근의 심각한 수준에 있는 남남갈등을 고려하면 그럴 가능성을 완전히 배제할 수 없다는 사실이 아픈 현실이다. 이제 우리는 국민 각자가 가진 차이를 인정하면서도 국민적 합의에 나서야 할 때가 되었다. 모든 국민이 우리의 헌법 정신을 존중한다는 전제속에서, 헌법 3조



구호품을 받아 가는 북한주민

와 4조에 입각한 자유민주주의적 기본질서에서 그 출발점을 찾아야 할 것이다.

한국 사회 내부의 새로운 세대, 특히 청소년 및 청년층에서 통일에 대한 기피현상들이 강하게 나타나고 있는 경향에 대비해야 할 것이다. 최근의 통일 기피현상은 그에 대한 대처 노력이 시급하다는 사실을 말해주고 있다. 2011년 3월 여성가족부의 중·고생 대상 설문조사 결과를 보면, “통일의 필요성”을 묻

는 질문에 “매우 필요하다”는 의견은 23.3%(2007년 43.8%, 2008년 42.8%)와 비교해서 대단히 낮은 비율임)에 불과했다.

따라서 통일을 기피하는 경향이 강한 청소년들에 대한 통일교육이

남남갈등

남북한 분단으로 인해 대한민국 내에서 발생하는 이념적 갈등을 뜻한다. 이와 같은 남남갈등은 대북·통일 정책의 수립과 실행 과정에서 서로 다른 입장을 가진 국민들 간의 충돌로 나타나고 있다.

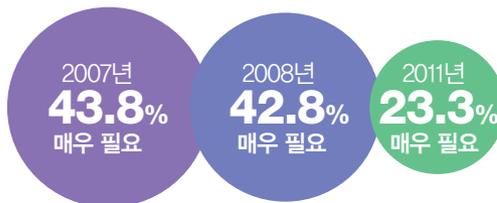


북한의 연평도 포격 도발

효율적으로 이루어질 수 있도록 통일논의의 개발이 시급하다. 청소년들에게 통일교육을 활성화할 수 있는 적절한 대안들과 통일논리들을 가능한 한 빨리 준비해야 할 것이다.

한반도의 통일 환경이 그 어느 때보다 급속하게 변화하고 있다. 따라서 변화된 통일 환경에 적합한 통일관을 정립하는 것이 매우 시급한 과제로 대두하고 있다. 탈냉전 이후 세계적 차원에서 지구화(globalization), 혹은 세계화가 가속화되고 있으며, 다문화주의 등 새로운 환경 요소들이 지속적으로 출현하고 있다.

통일의 필요성에 대한 여성가족부의 중·고생 설문조사 (2011.3)



이러한 통일 환경의 변화는 통일 논의의 새로운 정립을 시급하게 요구하고 있다.

우리 한국 사회가 1994년 이래 채택해 왔던 “민족공동체 통일방안”의 담론들을 유연하게 정립(민족의 개념과 공동체의 개념)하고, 이를 토대로 새로운 환경들을 흡수할 수 있도록 통일논의를 진화시켜 나가야 할 것이다.

4. 다양한 차원에서의 통일 필요성

가. 정치·외교적 차원의 통일 필요성

무엇보다도 한반도 통일은 한국의 국제적 위상을 높이는 데 필요하다. 일본 제국주의로부터 해방된 이후 지난 60여 년 동안 한국은 유엔 가입국이기는 하지만 여전히 ‘분단국가’와 ‘분쟁국가’라는 꼬리표를 붙이고 있다. 국제사회에서는 여전히 ‘Korea’ 보다는 ‘South Korea’로 불린다. 이는 분쟁하는 두 개 지역으로 분단되어 있는 불안정한 한국의 이미지를 낳고, 온전한 개체가 아닌 미성숙한 존재로서의 한국의 이미지를 낳으며, 그렇기 때문에 위험한 국가라는 이미지를 무의식적으로 표상하고 있다. 이제 국제적으로 새로운 위상을 갖추기 위해서 한반도에서 통일을 더욱 앞당겨야 할 필요성이 존재한다.

통일 이후 독일의 위상 변화

- 통일 이후 독일은 유럽에서 가장 강력한 경제대국이 되었음
 - 통합된 경제규모는 세계경제에서 3, 4위권, 유럽 최대 강국으로 성장
 - 분단 시 지불했던 분단관리 비용: 국경수비 비용, 국방비, 체제경쟁을 위한 외교비용 등을 모두 절감
 - 동독지역에 대한 대대적인 투자를 통하여 경제를 재건한 결과 독일은 유럽 최강의 대국으로 성장
 - 독일 통합 이후 유럽이 통합되어 EU가 출범
 - EU출범 이후 유럽 각국은 엄청난 경제적 시너지 효과를 갖게 됨
- ⇒ 남북통일이 될 경우, EU가 아닌 AU(Asian Union)의 구성도 예측할 수 있음



통일독일의 정치적 발전

독일통일의 사례를 보면, 독일도 통일 이전에는 동독과 서독이라는 명칭으로 구분했지만 이제는 통일독일이 되었고, 이후 새로운 국제적 위상을 구축해 나가고 있음을 알 수 있다.

한반도 통일은 그동안 우리의 국격을 낮추어 왔던 ‘분단한국’이라는 **코리아 디스카운트(Korea Discount)**의 꼬리표를 떼어내고, ‘통일한국’이라는 새로운 이름으로 국제무대에 등장하는 계기가 될 것이다. 이는 **코리아 프리미엄(Korea Premium)** 현상을 낳게 될 것이다. 이를 통해서 우

코리아 디스카운트

한국기업의 실제 가치에 비해 주가가 저평가된 것을 말한다. 반대의 개념으로 코리아 프리미엄이 있다. 원래 경제학적 용어나 남북한 분단의 정치·안보적 상황을 빚대 안보상황이 불안할 경우 기업가치가 저평가되는 경우에 사용된다.

리나라의 국제적 위상을 제고할 것이며, 선진일류 국가의 기반이 완성되는 계기가 될 것이다.

통일이 되면, 통일한국은 동북아에서 평화와 번영의 주도자가 될 것이다. 한반도 통일은 동북아 지역의 오래된 유산인 냉전적인 긴장과 갈등을 해소하는 기폭제가 될 것이다. 그동안 북한의 끊임없는 대남 도발로 인해 형성된 남북한 갈등과 대립은 동북아 지역에 평화체제를 정착시키고 동북아 공동체 건설을 논의하기 어려운 요인으로 작용해 왔다.

따라서 남북이 통일이 되면 남북한의 상생공영의 차원을 넘어 동북아 지역의 평화와 협력의 새롭고도 근본적인 모티브를 제공하게 될 것이다. 나아가 세계 유일의 냉전적 체제와 그것의 비극적 유산이 일소됨으로써 세계는 지역적으로 완전한 평화를 구축할 수 있는 기회를 부여받게 될 것이다. 나아가 통일한국은 ‘비핵 평화 국가’를 지향하고 동북아의 평화와 번영을 위해 힘쓰는 국가로 거듭나게 될 것이다.

나. 경제적 차원에서의 통일 필요성

무엇보다도 통일은 ‘규모의 경제(economy of scale)’ 효과를 가지고 오기 때문에 필요하다. 통일이 되면 국토의 넓이가 현재 99,000km²에서 220,000km²로 확대되어 세계 120권에서 80위권으로 상승하게 된다. 인구 역시 현재의 5,000만 명에서 약 8,000만 명으로 증가하여 세계 25위에서 18위로 상승하게 될 것이다. ‘규모의 경제’의 효과는 우리의 내수 시장을 확대하여 현재의 과도한 무역 의존도를 완화시키는 효과를 가지고 올 수도 있다.

통일경제가 가져올 시너지 효과는 매우 대단할 것이다. 통일은 남북한이 보유한 경제적 역량의 결합을 통해 막대한 시너지 효과를 가지고 오게 될 것이다. 한국의 기술력과 자본력은 이미 선진국 수준이다. 비록 북한은 경제 위기로 인

북한의 광물 매장량 및 잠재가치

구분	북한		남한	
	매장량	잠재가치	매장량	잠재가치
마그네사이트	30~40억 톤	126조 원	0	0
금	1,000~2,000톤	23.4조 원	30톤	4,700억 원
아연	1,000~2,000만 톤	6.7조 원	44만 톤	2,600억 원
동	215만 톤	3조 원	4만 100톤	551억 원
철	20~40억 톤	74조 원	2,000만 톤	4,849억 원
무연탄	117억 톤	862조 원	3.5억 톤	25억 원
유연탄	30억 톤	168조 원	0	0
고령토	200억 톤	308조 원	7,436만 톤	1.1조 원

자료: 대한 광업진흥공사(2010)

해 오랫동안 경제적 활력을 잃었지만 질 높고 저렴한 노동력을 보유하고 있으며, 다양하고 질 좋은 광물자원을 보유하고 있다. 반면 우리는 부족한 자원의 대부분을 외국에서 수입하고 있다. 통일이 되면 북한의 풍부한 지하자원을 이용할 수 있게 됨으로써 시너지 효과는 극대화될 것이다.

통일한국의 국가브랜드 가치와 경쟁력이 비약적으로 강화될 것이다. 통일은



북한 은률광산

한반도의 지정학적 리스크를 해소시켜 주기 때문에 한국의 브랜드 가치의 급격한 상승이라는 보다 적극적인 의미를 가지게 된다. 이 또한 코리아 프리미엄 현상을 가속화시키게 될 것이다.

다. 안보적 차원에서의 통일 필요성

통일한국은 전쟁 위협을 근원적으로 해소하기 때문에 매우 필요하다. 한반도는 전통적인 군사 위협이 존재하고 있으므로, 가장 위험한 안보 지역이다. 남북한은 지난 60여 년 동안 세계 어느 곳에서도 볼 수 없을 정도의 막대한 병력과 화력을 휴전선에 집중하고 있다. 실제로 지난 십수 년 동안 서해 지역에서는 전쟁 같은 교전사태가 간헐적으로 발생하여 많은 젊은이들이 희생되기도 하였다.

분단으로 인한 전쟁 위협은 서해교전과 같은 직접적인 남북한 군사적 충돌뿐 아니라 북한의 무리한 핵개발이나 장거리 미사일 개발로 인해서도 발생하고 있다. 특히 북한의 핵문제는 한반도 평화뿐 아니라 동북아의 안정을 해치는 주범이며, 궁극적으로 통일을 가로막는 최악의 요소로서 작용하고 있다.

따라서 한반도 통일은 휴전선과 북방한계선(NLL)에서의 군사적 긴장 해소는 물론 북한의 핵문제까지도 해소시킬 수 있는 최상의 대안이다. 따라서 통

북방한계선(NLL: northern limit line)

한반도에서 통일이 이루어지기 전까지 확고히 해야 할 핵심적인 과제는 평화정착이다. 국제사회에선 한반도를 '화약고'라고 일컫는다. 군사분계선을 사이에 두고 중무장한 2백만 이상의 남북한 군대가 대치하고 있는 이 지역은 세계 어느 곳에서도 찾아볼 수 없는 긴장지대이기 때문이다.

일은 한반도에서 남북 간의 전쟁 가능성을 근원적으로 해소하고 한반도에 평화를 정착시키기 위해서 반드시 필요한 것이다. 한반도 평화는 곧 동북아 평화로 이어지고, 동북아에서의 지역협력과 공동번영을 위

한 기폭제 역할을 하게 될 것이다.

라. 사회·문화적 차원에서의 통일 필요성

통일은 오랫동안의 분단으로 인해 이질화된 남북한 사회를 동질화시키고 나아가 다양화시키기 위해서도 필요하다. 한반도 통일은 분단 이후 점점 더 이질화되어 온 남북한의 사회와 문화, 개인의 의식과 사고 등을 동질화시키는데 필요하다. 통일이 되면 한반도 분단 이전의 고유한 미풍양속, 생활방식, 사고방식, 행동 양태, 언어에 이르기까지 사회문화의 다양한 측면들이 동질화의 과정으로 수렴될 것이다.

또한 남북한 주민들의 분단 구조의 내면화와 일상화로부터 탈피하기 위해서도 통일이 필요하다. 한반도 분단의 폐해 중에는 눈에 잘 보이지 않거나 우리가 확실하게 인식하지 못하는 것들도 많이 존재하고 있다. 가령, 한반도 분단이라는 상황은 이산가족들이 겪고 있는 정신적 고통, 이념적인 사회갈등, 대북 및 통일정책들을 둘러싼 남남갈등 등 수많은 사회적 문화적 충돌을 수반해 왔다.

한반도 분단은 우리 사회에 상호불신을 증폭시켜 사회적 자본이라 할 수 있



올림픽 공동입장하는 남북선수단

는 ‘신뢰’를 고갈시키는 데 대대적으로 기여해 왔다. 분단 상황으로 인해 확대된 이러한 남북한 간의 불신은 한국사회 내부의 뿌리 깊은 불신으로 정착했다. 이러한 불신을 타파하고 더 이상의 사회분열과 갈등을 막기 위해서 통일은 반드시 필요한 국면에 우리는 서 있다.

사회적 통합을 위해서 통일이 필요하다. 북한 문제를 둘러싼 정치적 갈등과 남북 갈등의 소멸은 곧 새로운 ‘통합의 정치’로의 전환을 의미할 것이다. 통일이 되면 이러한 문제들은 일소되고 보다 실질적인 측면에서 민주적이고 다원적인 사회를 향해 나아갈 수 있게 될 것이다.

제2강

통일비용과 통일편익

강의 목표 일반적으로 통일비용과 통일편익에 대한 잘못된 인식은 국민들에게 통일의 무관심 내지 불필요성, 심지어는 통일에 대한 공포심을 낳고 있다. 이러한 문제의식에서 기존의 통일비용과 통일편익에 대한 인식을 점검하고 통일비용과 통일편익에 대한 올바른 이해를 강화시켜, 통일로 인해 창출되는 통일편익을 확실하게 인식할 수 있는 방향을 모색한다.

기대 효과 - 분단비용, 통일비용, 통일편익의 개념에 대해서 정확하게 정의하고 각각의 내용에 대해서 올바르게 이해할 수 있다.
- 분단비용보다 통일비용이 더 크다는 그릇된 인식 및 평화로운 분단상태 선호 경향을 극복하고, 분단비용이 통일비용보다 훨씬 크다는 사실을 인식한다.
- 통일비용보다 통일이 가져다 줄 편익이 더 크다는 사실을 자각하여 통일을 진정으로 준비하는 데 필요한 사항들을 구체적으로 인식하여 실천할 수 있다.

강의 시 유의사항

- 분단비용, 통일비용, 통일편익을 객관적이고 합리적으로 이해할 수 있도록 하여 통일에 대한 무관심과 통일반대 감정에 빠지지 않도록 한다.
- 통일에는 당연히 비용이 수반된다는 사실을 인식시키며, 나아가 비용보다 더 많은 편익이 발생한다는 사실을 인식시켜야 한다.
- 통일비용에 대한 준비는 빠르면 빠를수록 좋으며 국민적 합의를 반드시 거쳐서 진행해야 함을 강조한다.

1. 분단비용과 통일비용에 대한 올바른 이해

우리 국민들의 통일의식을 약화시키게 만든 주요 요인 중의 하나는 바로 통일비용의 과대평가와 이에 따라 발생하는 ‘통일 공포증’이다. 한국인들이 가진 이러한 통일에 대한 부정적인 인식들은 외국인들로 하여금 ‘통일비용에 대한 두려움 때문에 한국은 통일을 두려워한다’는 왜곡된 국가 이미지를 형성할 정도로 심각한 상황이다. 통일에 대한 근거 없고 비합리적인 공포들을 불식시키기 위해서는 무엇보다 먼저 통일과 관련된 용어들에 대한 객관적이고 올바른 이해가 필요하다. 기존의 인식을 전환하기 위해서 독일인들이 한국인들의 통일에 대한 인식을 어떻게 생각하고 있는지를 살펴보는 것도 좋을 것이다. 또한 독일의 전 대통령이었던 호르스트 쾰러는 다음과 같이 언급하였다.

“한국 사람들은 통일문제를 얘기할 때마다 통일비용이 얼마나 들 것인가에 집착하는데, 통일을 이룬 독일 사람으로서는 이해가 잘 안 간다. 가족이 아파서 급하게 병원에 갈 때 병원비가 얼마나 드는가를 따져보고 병원으로 갈 것인가를 결정하는 사람과 같다”

통일비용에 대한 오해와 그로 인한 통일에 대한 공포감은 통일로 얻을 수 있는 통일편익과 분단비용의 해소를 간과하거나 과소평가하기 때문에 나타나는

호르스트 쾰러(Horst Köhler) 전(前) 독일 대통령(2010. 2)

- 많은 한국학자들이 통일의 재정적 부담을 우려
- 비용문제로 다른 결정적인 점을 보지 못하고 있음
- 유럽 심장부에서 평화와 자유를 누리고 산다는 사실은 돈으로 계산할 수 있는 게 아님
- 독일통일로 1,700만 동독주민이 수십 년의 독재를 뒤로하고 민주주의 국가에서 살 수 있게 됨
- 유럽 분단이 종식되어 냉전이 전쟁으로 번질 수 있는 위험이 사라졌음



남북철도연결(경의선)

오해라고 볼 수 있다. 이러한 통일비용, 분단비용, 통일편익에 대한 잘못된 이해와 부정적인 인식이 우리 사회에 확산되면서 통일에 대한 무관심과 회피, 그리고 심지어는 통일 반대의 경향을 조장해 왔던 것이다.

막대한 통일비용 때문에 통일에 대해서 반대한다는 인식에 대해서는 여러 기관들에서 실시한 연구결과들이 잘 말해 주고 있다. 그 중에서 하나를 예를 들면, 2010년 민주평화통일자문회의가 실시한 ‘국민통일의식 여론조사’ 결과에 따르면, 국민의 대다수(85%)가 통일의 필요성을 인식하고 있는 반면, 통일비용 부담 용의는 절반 수준(52%)에 머무르고 있다는 사실을 보여주고 있다.

통일비용에 대한 잘못된 이해와 부정적인 인식은 통일에 무관심하거나 심지어 통일을 반대하도록 만드는 경향을 보이고 있는데, 이러한 인식이 과연 올바른 인식인지 잘못된 인식인지 알아보기 위해서는 분단비용과 통일비용에 대해서 객관적으로 검토하여 어떤 것이 더 큰가를 살펴보아야만 할 것이다.

통일비용과 관련하여 특별히 언급해야 할 것은, 대부분의 인식들이 사실상

통일비용만 염두에 두고 공포를 느끼면서 현재 우리가 지불하고 있는 어마어마한 분단비용과 통일 이후에 향유하게 될 커다란 통일편익에 대해서는 전혀 고려하지 않고 있는 오류를 범하고 있다. 따라서 우리가 통일비용을 올바르게 이해하기 위해서는 분단비용과 통일비용, 그리고 통일편익을 동시에 고려하는 입체적 분석을 필요로 하고 있다.

가. 통일비용이란 무엇인가?

‘통일비용’이란 정확하게 무엇을 말하는가. 일반적으로 통일비용은 “통일된 남북한 지역, 즉 통일한국이 통일로 인하여 부담하여야 하는 비용”으로 정의되고 있다. 이러한 통일비용은 다음과 같은 몇 가지 의미로 정리할 수 있다.

첫째, 통일비용은 통일국가를 건설하는 데 들어가는 ‘생산비용’이라고 할 수 있다. 새로운 통일국가를 건설하는 데는 당연히 경제적 비용만이 아니라 사회적 비용 등이 필요한 것이다. 그러나 통일국가를 건설하기 위한 통일비용은 사용하면 없어져 버리는 소모적 일회적 비용이 아니라, 미래 통일한국의 기반을 튼튼히 하는 데 사용되는 건설적인 생산비용이라는 점을 명심해야 할 것이다.

둘째, 통일비용은 북한동포의 인권과 빈곤을 개선하기 위한 ‘복지비용’이라고 할 수 있다. 통일비용은 세계에서 유례를 찾아볼 수 없는 최악의 인권상황과 빈곤에 고통 받고 있는 북한동포들에게 새로운 생명을 불어넣어 줄 수 있는 복지비용이다. 궁극적으로 이러한 복지비용은 한반도에 평화와 자유를 건설하는 비용인 것이다.

셋째, 통일비용은 북한지역을 발전시키기 위한 ‘재건비용’이라고 할 수 있다. 회생 불능의 북한을 회복시키기 위한 유일한 방법은 통일밖에 없으며, 통일비용은 북한지역의 재건 비용이라고 할 수 있다. 통일 이후 북한지역의 재건은 공정하고 자유롭고 평화로운 통일한국의 토대가 될 것이다.



북한 개성공단

넷째, 통일비용은 남북한이 하나 되어 잘 살기 위한 미래에 대한 ‘투자비용’이며 새로운 삶을 개발하기 위한 비용이다. 통일비용은 낭비성 비용이 아니라 일단 투자를 하게 되면 단기, 중기, 장기적으로 이익이 회수되는 투자비용이며, 이러한 투자는 우리 민족의 미래를 위한 투자가 된다.

나. 통일비용에는 어떤 것들이 있는가?

이제 우리는 통일비용이 무엇인지를 살펴보았지만 그러한 통일비용은 실제로 어떤 것들을 의미하는지를 알아보도록 하자. 사실 통일비용은 어떤 측면에서 계산하는 것이 불가능하기는 하지만, 적어도 추상적인 차원에서 통일비용을 분류하는 것은 가능하다. 통일비용의 분류는 크게 남한지역의 경제적 비용과 비경제적 비용, 북한 지역의 경제적 비용과 비경제적 비용으로 나누어서 볼 수 있다.

첫째, 남한지역의 경제적 비용이다. 먼저 북한지역을 지원하기 위해서 지불되는 비용(경기침체, 실업증가, 재정적자 심화, 인플레이션 발생, 국제수지 악화), 외부의 비경제(이질적 체제와의 통합으로 인한 경제적 효율 하락), 그리

통일비용의 구성

남한지역의 경제적 비용

① 북한지역 지원에 따른 비용

- 경기침체
- 실업증가
- 재정적자 심화
- 인플레이션 발생
- 국제수지 악화

② 외부 비경제

- 이질적 체제와의 통합으로 인한 경제적 효율 하락

③ 인구이동에 따른 비용

- 주거 · 교통 · 교육 부문 등에서의 혼합비용

남한지역의 비경제적 비용

① 사회적 혼란

- 범죄, 투기 증가 등 기존 질서의 이완

② 남북지역 주민 간 갈등

- 지역감정 및 지역이기주의의 심화

통일비용

북한지역의 경제적 비용

① 경제통합 및 체제전환에 따른 비용

- 생산 및 소득 감소
- 실업증가
- 인플레이션 발생
- 정책의 과도기적 시행착오로 인한 손실

② 인구이동에 따른 비용

- 청년 · 숙련노동력 부족

북한지역의 비경제적 비용

① 국가소멸에 따른 비용

- 자신감 · 자존심의 훼손
- 각종 제도 및 조직의 변경에 따른 비용

② 사회적 혼란

- 기존 가치관의 손상
- 기존 질서의 해체
- 체제 부적응 계층의 발생
- 소득격차, 물질만능주의 등 자본주의 폐해의 확산

③ 남북지역 주민 간 갈등

- 2등국민 심리의 발생

자료: 조동호, 『통일비용보다 큰 통일편익』 (서울:통일교육원, 2011), 47쪽

고 인구이동에 따른 비용(주거, 교통, 교육 부문 등에서의 혼잡 비용)이 있다.

둘째, 남한지역의 비경제적 비용이다. 사회적 혼란(범죄, 투기 증가 등 기존 질서의 이완)을 극복하기 위한 비용, 남북한 지역 주민 간 갈등(지역감정 및 지역이기주의의 심화)을 무마하기 위한 비용이 있다.

셋째, 북한지역의 경제적 비용이다. 경제통합 및 체제전환에 따른 비용(생산 및 소득 감소, 실업증가, 인플레이션 발생, 정책의 과도기적 시행착오로 인한 손실)이 있으며, 인구이동에 따른 비용(청년·숙련 노동력 부족, 군수산업 비중 축소)이 있다.

넷째, 북한지역의 비경제적 비용이다. 국가소멸에 따른 비용(자신감과 자손심의 훼손), 각종 제도 및 조직의 변경에 따른 비용, 사회적 혼란(기존 가치관의 손상, 기존 질서의 해체, 체제 부적응 계층의 발생, 소득 격차, 물질 만능주의 등 자본주의 폐해의 확산)에 따른 비용이 있으며, 남북한 지역 주민 간 갈등(2등 국민 심리의 발생)을 극복하기 위한 비용이 있다.

다. 분단비용이란 무엇인가?

일반적으로 ‘분단비용’이란 “분단으로 인해 지불하고 있는 비용”이며, 지금까지 통일을 해야 하는 이유도 이러한 분단비용이 지나치게 과도하게 지출되기 때문이었다. 분단비용에 대한 연구도 통일비용에 대한 연구만큼 진행되어 왔지만, 신기하게도 일반 국민들은 분단비용에 대한 공포보다도 통일비용에 대

분단비용 추정 액수

- 신창민 교수팀(2007년): 분단비용 = GDP대비 4.65%
(이 계산대로라면 2009년 한국의 분단비용은 약 386억 달러(44조 7567억 원))
- 정갑영 교수팀(1997년): 분단비용 = GNP대비 5.95%
- 조동호 교수팀(1997): 1997년 당시 총 누적 분단비용 = 175조 원

한 공포를 더 크게 갖고 있다는 점이 매우 특이하다고 할 수 있다.

그렇다면 이러한 분단비용을 어떻게 파악할 수 있는가? 가시적으로 인식할 수 있는 유형적(有形的) 측면의 비용과 눈에 보이지 않아 무시되어 왔던 무형적(無形的) 측면의 비용으로 분류하여 파악하는 것이 가능하다.

1 유형적 측면의 비용을 이해해야 한다.

남북한이 체제 유지와 체제 경쟁을 위하여 지불하는 엄청난 군사비, 안보비용, 국제외교 무대에서 북한을 이기기 위한 외교비용 등이 그것이다. 통일되었다면 얻을 수 있는 ‘규모의 경제’ 효과, 북방 경제권에서의 접근효과 등을 모두 포기하고 있다는 사실도 분단비용에 해당하는 것이다.

분단관리를 위한 엄청난 액수의 국방비가 분단비용으로 낭비되고 있다.

GDP 대비 국방비

(단위: %)

순위	국가	비율
1	사우디아라비아	11.2
2	이스라엘	6.9
3	UAE	5.6
4	미국	4.6
5	러시아 · 싱가포르	4.3
7	시리아	4.2
8	콜롬비아	4.1
9	그리스	4
10	쿠웨이트	3.1
11	인도	3
12	대한민국	2.9

주: 국방비 지출 상위 30개국 조사 북한은 제외
 자료: 세계은행

2009년 현재 우리나라는 GDP대비 국방비 2.9%로 세계 12위 국가에 랭크되어 있지만, 2010년 순지출 총액은 세계 7위에 해당한다. 물론 이 모든 액수가 북한과의 대치상황에 해당하는 것은 아니지만 그 비용은 절대적이다.

북한의 군사비

북한의 국방비 지출은 일반적인 국가의 군사비 지출과 큰 차이를 보인다. 정보 미공개로 정확한 액수를 알 수는 없지만, 2011년 현재 GDP의 30% 이상을 지출하는 것으로 추정된다. 통계자료가 축적된 1960년 이후 북한은 항상 10% 이상을 국방비에 지출하였다.

외교적 우위를 점하기 위한 비용도 만만치 않다. 유엔총회, 아시아각료회의, 각국 정상과의 회담 등 외교적 활동에 있어서 북한을 경쟁상대로 삼아 우월한 지위를 차지하기 위해서 벌이는 각종 외교비용도 분단비용의 하나이다.

지난 60여 년 동안 한반도 분단으로 인해 현재의 북한지역에 대한 국토이용을 못하는 손해는 어마어마하다. 특히 남북한이 합해졌을 때의 규모의 경제에서 오는 이익을 지난 60여 년 동안 포기했다는 사실은 분단으로 인해 한반도가 천문학적 손실을 입었다는 사실을 말해준다.

한편, 한반도의 분단으로 인한 우리 경제의 신용등급의 하락으로 인한 손해는 매우 크다. 북한의 전쟁 위협으로 외국인 투자가 간헐적으로 혹은 구조적으로 감소하여 경제적 손해가 주기적으로 발생하고 있다.

군사안보적 측면의 손실에는 먼저, 한반도에서의 전쟁 가능성으로 인한 안보불안이 가장 크다는 것이다. 북한의 핵개발 문제와 미사일 문제는 남북한 간 비대칭적 군사력 문제를 낳아 한국으로 하여금 군사안보적 측면에서 손실을 가져다주고 있다. 2010년의 천안함 폭침과 연평도 포격도발 사건도 한국 전체에 군사안보적인 측면의 대규모 손실을 유발하였다. 적어도 군사안보적 측면의 손실을 감안했을 때, 결국 남북이 통일이 되어 북한 위협이라는 변수가 사라지는 것도 평화를 담보하는 지름길이라고 볼 수 있다.

한반도의 남북분단으로 인해 한국은 세계에서 가장 완벽한 ‘섬나라’가 되어



전력공급이 부족하여 캄캄한 북한지역

버렸다. 일본과 같은 섬나라는 사방 팔방 다 갈 수 있는 나라지만, 대륙국가인 한국은 분단으로 인하여 북으로 가는 길이 완벽하게 봉쇄당한 채 지난 60여년을 살아 왔다. 이로써 도로와 철도를 통한 만주, 시베리아, 유럽으로의 진출이 좌절되었다.

이러한 지리적 측면에서 받는 손실은 정치적, 경제적, 사회문화적, 심리적 측면 모두에서 초래되고 있어 결코 적지 않은 분단비용을 구성하고 있다.

2 무형적 측면의 비용을 이해해야 한다.

무형적 측면의 비용은 눈에 보이지 않아 무시되는 경향이 있지만, 분단비용의 많은 부분을 차지하고 있다.

분단으로 인한 끊임없는 전쟁위협이 존재함으로써 한국국민들의 정신적인 고통은 이루 말할 수 없다. 이러한 상황은 실제 전쟁(서해교전, 연평도 및 천안함 사건)이 발생함으로써 더욱 배가되어 국민들을 고통스럽게 하고 있다.

이산가족의 고통이 있다. 이산가족의 고통은 세계에서 가장 긴 시간 동안 당하고 있으며, 통일이 늦어지고 분단이 지속될수록 지속되는 잔인한 고통이다.

분단으로 인해 이데올로기의 질곡과 남남갈등의 심화가 존재한다. 특히 북한 문제, 남북관계 문제는 남남갈등의 격렬한 소용돌이를 일으키는 핵심적인 이슈가 되는 경향이 있다.

이산가족의 규모와 상봉인원

관용적으로 일천만 이산가족이라는 말을 많이 사용하여 왔으나, 이산 1세대들의 사망으로 현재 남북한 총 약 750만 명의 이산가족이 존재하고 있다. 이 중 2010년까지 서로의 생사를 확인한 것은 53,070명, 서신을 교환한 것은 679건, 남북의 고향을 찾아가 상봉한 것은 18,143명, 화상 상봉의 경우가 3,748명이다.

2. 분단비용보다 적은 통일비용

분단비용과 통일비용에 대하여 일반적으로 가장 잘못된 인식이 있다. 즉, 분단의 폐해들이 대단히 큼에도 불구하고 통일에는 더 큰 비용이 든다는 인식이 팽배해 있다는 사실이다. 그리하여 일반적으로 “통일비용이 겁나서 통일을 할 수가 없다!”는 인식이 지나치게 넓게 그리고 오랫동안 확산되어 왔다. 따라서 통일보다는 현재의 분단 상태를 평화적으로 유지하는 것을 선호(평화우선론)하는 경향이 워낙 강하게 존재하고 있다.

만약 통일에 따른 비용부담이 통일에 대한 부정적 인식 혹은 통일공포의 하나의 근거라면, 역으로 분단의 지속에 따른 분단비용의 부담은 통일에 대한 새로운 인식의 근거가 될 수 있다. 통일은 곧 분단해소를 의미하기 때문에 분단 상황에서 낭비되는 천문학적 비용의 해소를 가져오는 것이다.

가. 통일비용 계산과 관련된 문제들

통일의 방식과 시기, 그리고 목표에 따라 소요되는 비용은 다양하게 나타날 수 있다. 따라서 한반도 통일에 소요되는 비용을 정확하게 계산하여 산출한다는 것은 사실상 불가능하며, 오히려 다양한 계산법과 산출액을 여러 각도에서 참고하는 것이 현실적이다.

통일비용의 정의에 있어서 “남한만의 비용인지 아니면 남북한 모두의 비용인지”를 확정해야 하며, “정부 부문의 부담만을 말하는지 아니면 민간 부문의 투자도 포함되는지”를 확정해야 한다.

통일의 시기도 통일비용에 결정적인 영향을 미친다. “통일 시점에서 한국과 북한의 경제적 상황은 어떤가”를 그리고 “북한의 개혁·개방이 이루어진 상태에서 통일이 되었는지 그렇지 않은지”를 확정해야 한다.

통일의 방식도 통일비용에 영향을 미친다. “북한의 붕괴로 인한 흡수통일”인지, 아니면 “점진적인 통일”인지, 점진적인 통일이라고 하더라도 “10년의 단계인지, 20년의 단계인지, 아니면 30년의 단계인지”에 따라서 통일비용은 달라진다는 것이다.

통일비용 계산의 불가능성 존재

- **통일비용의 정의**
남한만의 비용 또는 남북한 모두의 비용? 정부부문의 부담 또는 민간부문의 투자도 포함?
- **통일 시기의 문제**
언제 통일이 될지? 통일시점의 한국과 북한의 경제상황? 북한의 개혁·개방 상태
- **통일 방식의 문제**
북한 붕괴로 인한 흡수통일? 점진적 통일?(10년, 20년, 30년?)

결국, 지금까지의 연구를 전체적으로 살펴보았을 때 통일비용 산출의 근거가 되는 개념이 각기 다르고 산출 방식도 제각각이다. 이로 인해 통일비용 추정치

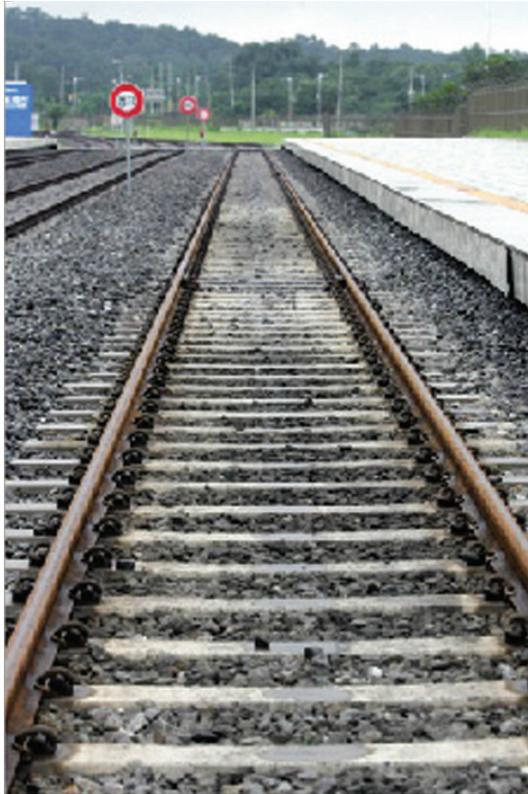
국내의 통일비용 추계 사례

연구자(기관)	통일시기	추정비용
한국개발연구원(1991)	2000년	2,632 ~ 2,736억 달러
신창민(1992)	2000년	1조 7,700억 달러
안두순(1992)	1990년	241조 5,000억 ~ 360조 3,000억 원
배진영(1993)	2000년	4,480억 달러
이영선(1993)	2041년	3,880억 ~ 8,418억 달러
한국산업은행(1994)	1994년	8,050억 달러
황의각(1996)	2000년	1조 2,040억 달러
박태규(1996)	1995년	초기 5년은 남한지역 GNP의 8.7 ~ 11.3%, 후기 5년은 7.5%
이주훈, 장원태(1997)	-	103조 1,514억 ~ 129조 2,382억 원
삼성경제연구소(2005)	2015년	5,460억 달러
한우리연구원(2007)	2020년	9,912억 달러
한국조세연구원(2009)	2011년	남한 GDP의 12%

자료: 조동호, 『통일비용보다 큰 통일편익』 (서울: 통일교육원, 2011), 47쪽

해외의 한반도 통일비용 추계 사례

연구자(기관)	통일시기	추정비용
하버드대 인구개발연구소(1991)	1991년	2,500 ~ 5,000억 달러
유로아시아비즈니스컨설팅(1992)	1993년	3,280억 달러
Economic Intelligence(1992)	2000년	1조 897억 달러
M. Noland(1996)	1995년 2000년	1조 3,789억 달러 3조 1,720억 달러
Rand Institute(2005)	-	500억 ~ 6,700억 달러
Credit Suisse(2009)	-	1조 5,000억 달러
P. Beck(2010)	-	2조 ~ 5조 달러



평양행 경의선 선로

는 최소 약 3,000억 달러대에서 3조 달러대까지 매우 큰 편차를 보이고 있다. 이는 국민들에게 통일비용에 대한 혼란스러운 인식을 심어줌으로써 통일 이후의 불확실성에 대한 인식을 가중시키는 요인으로 작용하여 급기야 통일 공포증을 낳게 되는 커다란 이유가 되고 있는 것이다. 통일비용과 관련된 문제점들을 정리하면 다음과 같다.

일반적으로 통일비용을 계산할 때 통일에 소요되는 투자비용만을 계산하면서 분단비용을 빼지 않는 경향이 있다. 사실상 통일이 되면 분단비용은 통일비용으로 전환되기 때문에, 통일비용을 계산하려면 통일에 소요되는 투자비용에

서 분단비용을 빼야만 순통일 투자비용이 나오는 것이다.

문제는 통일비용이 정확히 얼마나 되는지를 알 수 없다는 점이다. 하지만 통일비용의 계산은 엄청난 부담과 공포를 낳는 심리적 효과로 인해 통일에 대한 부정적인 여론을 생산하고 불러 일으켜 왔다. 또한 통일비용이 총량적으로 제시되어 왔기 때문에, 마치 통일비용이 한꺼번에 거액의 투자를 해야 하는 것으로 인식되어 통일비용에 대한 공포를 확대시키는 데 기여하였다.

한편, 위와 같은 사고 속에는 통일편익에 대한 고려가 결여되어 있다. 통일비용의 논의에서 통일편익이 포함되지 않는 경우가 많음으로써 통일에 따른 비용 부담의 측면만이 과장되게 부풀려지는 경향이 있었다. 또한, 북한 경제의 흡수 능력(absorption capacity)이 대체로 무시되어 왔다는 것이다.

그리고 통일비용 부담의 신축성이 무시되었다. 그리하여 통일비용은 우리 경제의 능력에 따라 신축적으로 조절이 가능한 액수라는 사실을 간과해 왔다. 아울러 국민의 부담의사를 무시하는 경향이 있어서, 국민들이 통일의지를 가지고 인내하려는 통일비용의 부담 의사가 간과되어 왔다.

그러나 통일비용은 준비 여하에 따라 줄일 수 있다. 통일되면 통일비용이 천문학적으로 증가할 것으로 예상되기 때문에 통일에 반대한다는 인식도 대표적인 잘못된 통일비용 인식이다. 동서독 통합은 남북한의 통일이 가능하다는 긍정적인 인식을 강화시켜 주었지만, 동시에 통독의 통일비용은 통일한국이 지불해야 하는 통일비용을 우려하는 부정적인 인식을 조성시켜 주었다. 그러나 일반적으로 통일비용은 구성요소를 중심으로 위기관리비용, 제도통합비용, 통합투자비용으로 구분된다. 이러한 통일비용은 통일방식, 통합범위, 통합수준 등에 의해 각각 다르게 산출될 수 있다는 점을 염두에 두어야 한다. 통독의 통일비용 사례를 남북한 통일에 단순 적용하는 것은 무리가 있다. 오히려 통독의 통일비용 사례에서 나타나는 시행착오에 대한 심도 깊은 연구를 통하여 남북한 통일에 유용한 교훈을 찾아내려는 노력이 필요하다.

위기관리비용은 통일과정에서 혼란 극복을 위한 비용(식량, 의약품, 난민 지원 등)으로 통일방식에 따라 증감이 가능하다. 점진적 통일방식은 위기관리비용을 감소시켜 줄 수 있는 반면, 급진적 통일방식은 위기관리비용을 증대시킬 것이다. 이러한 점에서 급진적 통일방식이 아닌 점진적 통일방식이 위기관리비용을 최소화시킬 수 있는 최선의 대안이다. 이를 위하여 현재 우리 정부는 비핵·개방·3000, 그랜드 바겐(Grand Bargain) 등을 비롯한 상생·공영 정책을 전개하는 등 최선의 노력을 전개하여 왔다. 특히, 건강한 남북관계를 수시로 강조하여 왔던 이명박 대통령은 2010년 8·15 경축사에서 평화공동체, 경제공동체, 민족공동체를 포함하는 3대 공동체 구상을 제시하였다.

나. 분단비용의 불이익과 통일비용의 이익

분단비용과 통일비용, 그리고 통일편익이 가지고 있는 특성을 고려하면 분단비용과 통일비용 중 어느 비용이 더 큰가를 용이하게 판단할 수 있다. 분단비용은 남북한 분단이 지속되는 한 장기간 지속적으로 발생하는 비용인 반면, 통일비용은 남북한 통일이후 단기간 동안 한시적으로 발생하는 비용이라는 사실을 인식하도록 하는 것이 향후의 과제가 될 것이다.

통일비용은 투자이다. 통일비용은 남북한을 통합하기 위하여 소요되는 재원으로서 일종의 '투자'(단기적으로뿐 아니라 중장기적으로 이익이 회수되는 투자)라는 사실을 명심해야 한다. 따라서, 통일비용은 통일 이후 소요되는 소비적 지출이라는 점에서 통일이 부담스럽다는 인식은 통일비용의 잘못된 인식이다. 통일비용의 구성요소에서 살펴본 바와 같이 제도통합비용은 통일한국의 안정적인 전환에 기여하고 통합투자비용은 미래에 더 큰 통일편익으로 보상된다는 점을 인지하여야 한다. 통일비용은 통일편익과 연계하여 동시에 파악하여 소비적 지출이 아닌 생산적 투자라는 통일비용의 본질적 성격을 알아



비무장지대(DMZ)

야 하다.

이에 비해, 분단비용은 ‘밑 빠진 독에 물 붓기’, 즉 회수 불가능한 낭비성, 소모성 비용이다. 통일비용과는 달리 분단비용은 남북한 분단이 지속되는 한 장기간에 걸쳐 지속적으로 발생하는 소모적인 비용이다.

결국 분단비용을 고려하지 않고 통일비용만 강조되는 경향으로 나아가며, 분단비용은 불필요하게 지불하는 비용이라는 인식이 중요하다. 분명한 사실은 통일비용이 분단비용보다 훨씬 저렴하다는 점이다. 통일과 함께 이러한 분단비용들이 소멸될 수 있다는 점에서 통일의 필요성은 더욱 절실해진다. 통일이 되면 분단으로 인해 초래되었던 피해와 비용이 종식되고 통일이 가져올 새로운 이득을 향유할 수 있게 되는 것이다.

3. 통일비용보다 더 큰 통일편익

이제 통일비용과 통일편익에 대해서 알아보자. 일반적으로 분단으로 인한 피해들이 매우 큼에도 불구하고 통일에는 더 큰 비용이 든다는 인식이 팽배해

있다. 결국, “통일비용이 겁나서 통일을 할 수가 없다”는 논리로 경도되며, 통일보다는 현재의 분단 상태를 평화적으로 유지하는 것을 선호(평화우선론)하게 된다. 하지만, 통일비용에 대한 공포는 통일편익을 생각한다면 대부분 상쇄되는 부분이다.

통일편익은 “통일된 남북한 지역, 즉 통일한국이 통일이 이루어지지 않았을 경우에 비하여 통일로 인하여 얻게 되는 편익”을 말한다. 결론적으로 말하자면, 통일비용보다 통일편익이 훨씬 크며, 대한민국의 미래비전을 고려할 때 통일은 반드시 이룩해야 한다는 확고한 국민적 인식을 형성 확산시켜야 한다.

통일비용은 통일시점부터 일정 기간 집중적으로 발생하는 반면, 통일편익은 어느 정도 기간이 지난 후에야 비로소 본격적으로 발생하는 경향이 있다. 따라서 통일비용은 당장 현 세대가 겪어야 할 부담인 반면, 통일편익은 대부분 다음 세대가 미래에 누릴 이득이 되는 경향이 있다. 이러한 통일비용과 통일편익의 발생기간별 불일치로 비용 대 편익의 논쟁이 존재하는 것이다. 통일이 되면 다음과 같은 경제적 편익이 발생된다.

1 규모의 경제가 형성된다.

통일이 되면 남북한의 국토와 인구가 합해져서 거의 두 배 규모로 증가하게 되며, 이를 통해서 우리가 그동안 향유하지 못했던 ‘규모의 경제’의 이익이 발생하게 된다. 북한의 저렴한 임금, 교육받고 수적으로 풍부한 노동력을 활용할 수 있게 된다. 현재 북한지역은 지난 1990년대 중반 이래 경제난으로 인구의 대다수가 실업상태로 존재하고 있다. 이들은 통일 이후 고용노동으로 급격하게 흡수될 것이다.

한반도 전체 경제에 미치는 가장 직접적인 효과는 일정 규모의 인구를 갖춘 ‘경제규모의 형성’을 확보하는 것에 있다. 4,700만 명에 불과한 한국경제는 한

통일편익

- 통일을 하면 GDP가 연간 11.25% 고도성장의 계속적인 전망
- 통일편익(11.25%) - 순통일비용(1.35~2.55%) = GDP의 8.7~9.9% 순성장이 가능
- 통일편익(11.25%) - 통일투자비용(6.0~6.9%) = GDP의 4.35~5.25% 순성장이 가능

⇒ 결국, 통일은 편익을 발생시킴

자료: 2007년 국회예결위원회 용역 자료

통일비용 및 통일편익의 추정 결과

(단위: 억 달러)

북한의 1인당 목표소득		\$3,000(10년)	\$7,000(15년)	\$10,000(18년)
통일비용(A)		1,570	4,710	7,065
통일편익(B)	부가가치 유발	836	2,509	3,764
	국방비 절감	1,226	2,623	4,245
	국가위험도 감소 (외채조달비용절감)	135	230	341
	소계	2,197	5,362	8,350
통일순편익 (B-A)		627	652	1,285

반도 전체경제 형성에 따라 8,000만 명을 넘어서는 인구를 갖게 된다. 따라서 통일로 인한 인구의 증가는 중요한 통일편익이다. 현재 남한은 급속한 고령화와 함께 저출산으로 인한 인구감소를 우려하고 있는 상황이다. 인구는 국력을 결정하는 핵심적인 요인들 중의 하나이다. 미국이나 중국, 러시아, 일본, 독일 등이 강대국인 이유는 커다란 인구 규모 때문이기도 하다. 따라서 통일은 인구 규모가 8,000만 명 이상을 넘어서게 함으로써 통일한국이 세계적인 강국으로 발돋움하는 데에 크게 이바지할 것이다.

통일된 한국은 G8의 표준적인 규모로서 **글로벌 거버넌스**에 참여할 수 있는 기반을 확보할 수 있다. 즉,

✎ 글로벌 거버넌스

글로벌 거버넌스(global governance)는 세계적 규모의 문제들에 대해 특정 국가가 그것을 독점적으로 해결하는 것이 아니고 국제사회 구성원들이 협의하여 문제를 해결하는 구조 및 활동을 말한다.

통일편익의 분류

남한지역의 경제적 통일 편익

남북대결비용의 해소

① 방위비

- 국방비지출의 감소
- 국방인력의 축소

② 외교비

- 공관의 중복 유지비용 축소
- 외교적 경쟁비용의 소멸

③ 이념 및 체제유지비

- 이념교육· 홍보비용의 소멸
- 대북관련기관 유지비용의 소멸

④ 행정부문의 고정비용 절감

경제통합의 편익

① 규모의 경제

- 시장의 확대

② 남북한지역경제의 유기적 결합

- 산업 및 생산요소의 보완성 증대
- 국도이용· 환경보전의 효율성 증대
- 중국· 러시아 등과의 교역증대 및 물류비용 절감

북한지역의 경제적 통일 편익

남북대결비용의 해소

① 방위비

- 남한지역 경우와 동일
- 군사용 비축미의 민간이용

② 외교비

- 남한지역 경우와 동일

③ 이념 및 체제유지비

- 남한지역 경우와 동일
- 대남관련기관 유지비용의 소멸

④ 행정부문의 고정비용 절감

⑤ 왜곡된 산업구조 조정

- 군수산업 비중 축소

경제통합의 편익

① 경제체제전환

- 사유제에 의한 근로· 투자유인 증대
- 생산요소의 효율적 배분
- 해외투자유치증대 및 국제신용도 향상

② 규모의 경제

- 남한지역 경우와 동일

③ 남북한지역 경제의 유기적 결합

- 남한지역 경우와 동일
- 기술혁신, 생산성 제고

통일편익

비경제적 통일편익

① 인도적 편익

- 이산가족문제의 해결
- 남북한지역의 민주화 촉진
- 북한지역주민의 인권· 자유 신장

② 정치적 편익

- 국제적 위상 제고
- 전쟁위험의 해소

③ 문화적 편익

- 학술· 문화발전
- 관광· 여가· 문화서비스 기회 향상

자료: 조동호, 「통일비용보다 큰 통일편익」(서울통일교육원, 2011)

골드만 삭스(Goldman Sachs, 2009)의 분석

- 한반도에서 통일은 위험보다는 기회요인
- 30~40년 내 GDP 규모, 독일, 프랑스, 일본 추월 (북한의 성장 잠재성이 실현될 경우)

통일은 규모의 경제를 형성함으로써 세계화 시대의 글로벌 거버넌스에 한국이 참가하기 위한 발판이 되는 것이다.

실제로 골드만 삭스(Goldman Sachs)는 2009년 9월 발표한 「통일한국: 북한 리스크에 대한 재평가(A United Korea? Reassessing North Korea Risks)」라는 제목의 보고서에서 남북한 통합방식에 있어 독일식의 즉각적 통일이 가장 높은 비용을, 중국-홍콩식의 점진적이고 평화적인 경제통합이 가장 낮은 비용을 초래할 것이라고 분석하고 있다. 남북한의 점진적인 통합을 전제로 통일한국의 GDP가 30~40년 이후 프랑스, 독일을 능가할 수 있을 것이며, 20년 이후 북한의 1인당 GDP는 한국의 50% 수준 달성 가능, 2050년 통일한국의 GDP는 미국을 제외한 G7 회원국과 유사하거나 높을 것이라고 전망하고 있다.

2 북방 경제권과 동북아 경제권을 형성할 수 있다.

지난 60여 년 동안 한반도 북쪽 지역의 북한의 경제력 미흡으로 인해 개척되지 않은 북방경제가 통일 이후에 본격적으로 형성되며, 이는 통일경제가 동북아 경제권까지 확대된다는 것을 의미한다. 즉 중국의 동북3성(길림성, 요녕성, 흑룡강성)과 연해주 지역이 포함되게 된다. 사실, 북방경제권은 우리 경제가 세계경제로 발돋움하기 위해 꼭 필요한 경제공간이다. 연해주는 석유와 가스 등 에너지 공급지이면서 러시아 내륙, 미국 알래스카주의 물류연결 통로가 된다. 그리하여 통일한국의 대륙연결은 동북아 경제권 형성에 이바지하게 될

것이다.

한반도가 통일되면 통일한국은 명실상부하게 해양과 대륙을 연결하는 거점으로 발전하게 될 것이며, 통일한국의 청년세대는 만주, 몽골, 연해주 등을 자신들의 실질적인 사회경제적 활동 무대로 만들어 나가고 나아가 21세기 새로운 철의 실크로드를 통해 유럽까지도 자유롭게 왕래하면서 한반도의 새로운 번영을 만들 수 있다. 우리의 옛 터전에 대한 기억이 완전히 퇴화되기 전에 다음 세대에겐 잃었던 대륙적 습성을 되살려주어야 한다.

3 북한 지역의 경제발전이 이루어진다.

통일이 되면 북측의 임금 수준과 지대 수준에서 볼 때 한국에서 한계에 처한 기업들, 중국이나 베트남에 진출했던 우리 기업들, 그리고 한국 내 노동집약 기업들의 북한 진출이 가속화 될 것이다. 이는 북한지역의 경제발전을 가속화시킬 것이며, 북한주민들의 일자리 증가에 대대적으로 기여하게 될 것이다.

남북한 통일로 인해 내수시장의 규모가 비약적으로 증대하여 국제경쟁력 상품이 증가하게 될 것이다. 현재 세계 1등 상품이 10여개로 판단되고 있으나, 통일 이후에는 국제경쟁력 1위 상품이 20~30개로 증가될 것으로 예상된다.

4 한국의 브랜드 가치가 상승하는 효과가 있다.

통일이 되면 기존의 한국의 국가브랜드 가치가 급격하게 상승하게 될 것이다. 분단을 극복하고 통일이 되면 한국은 그동안 ‘갈등과 분쟁지역’이라는 이미지에서 벗어나 한국의 이미지는 긍정적이고 발전적으로 변모하게 된다. 물론 국가안보적 이득, 남북 간의 전쟁 가능성을 근원적으로 해소, 한반도에 평화를 정착, GDP의 2.9%를 차지하는 국방비를 절감, 기업들의 신용평가등급의 상승

등의 실질적인 효과를 수반하게 된다는 것은 두말할 나위가 없다.

‘갈등과 분쟁지역’이라는 이미지는 그동안 코리아 디스카운트(Korea Discount) 현상의 주범이었지만, 통일이 되면 분쟁지역 이미지를 벗어나, 오히려 코리아 프리미엄(Korea Premium) 현상이 두드러지게 나타나 한국의 브랜드 가치는 대대적으로 상승하게 될 것이다.

4. 통일비용 준비는 어떻게 할까?

통일은 필연적으로 비용을 발생시킨다. 통일비용을 정확하게 계산하기는 불가능하지만 통일 초기에 우리가 부담해야 할 비용은 상당할 것이다. 또한 통일 비용의 성격상 초기에 부담해야 할 비용이 대부분을 차지하게 될 것이다. 이러한 초기 비용의 부담으로 인해 통일의 편익이 발생함에도 불구하고, 통일에 대한 부정적인 여론이 형성되어 왔다. 통일비용의 문제는 일종의 ‘전환의 계곡’

통일의 비경제적 편익

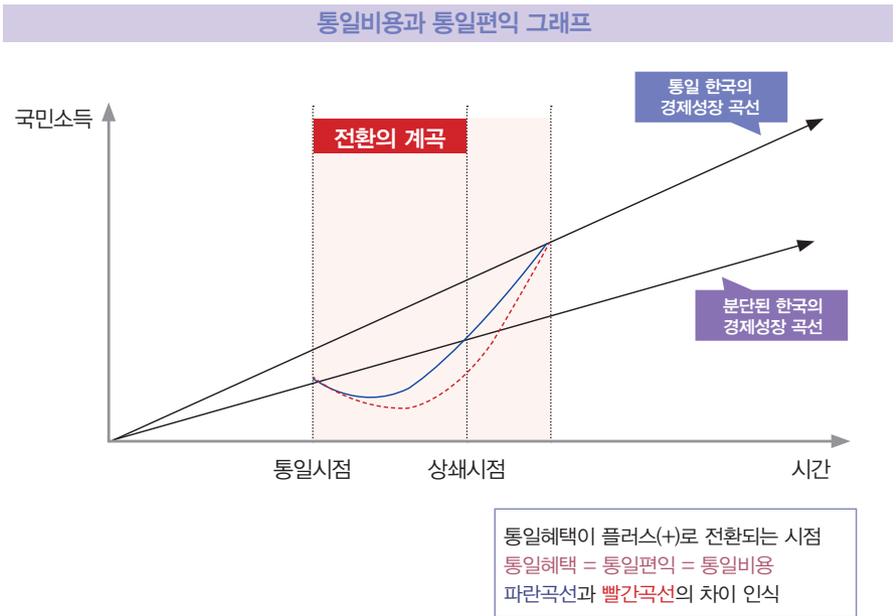
비경제적 통일편익의 예시

- **인도적 편익**
이산가족 문제의 해결, 남북한 지역의 민주화 촉진, 북한 지역 주민의 인권 및 자유 신장
- **정치적 편익**
민주주의의 확산과 정착, 국제적 위상 제고(국운 상승의 기회), 전쟁 위험 해소 등
- **사회문화적 편익**
왜곡된 양쪽 사회를 정상화, 포용 문화의 확대, 학술 및 문화 발전, 관광과 여가 및 문화 서비스 기회 향상 등
- **생태 환경적 통일편익**
통일한반도의 생태 및 환경 친화적 관리(관광 코리아), DMZ(비무장지대)의 평화적 이용, 남북한 공유하천의 효율적 관리, 금강산 - 설악산 및 백두산 - 한라산 연계 관광 등

효과를 발생시키고 있다. 즉 통일 초기 통일비용이 통일편익보다 클 것이므로 성장 곡선은 하락하지만, 일정 기간(이것이 전환의 계곡)이 경과한 후에는 급격한 플러스 성장의 곡선을 그리게 될 것이다.

따라서 전환의 계곡에 해당하는 기간을 얼마나 단축할 것인가가 중요한 문제가 될 것이다. 통일비용의 문제도 중요하지만 통일의 과정과 그 이후에 대한 준비와 정책이 가장 중요하게 되는 것은 바로 이런 측면에서이다. 통일의 과정에서 '전환의 계곡'을 넘어야 하는 것은 단지 통일비용 문제만이 아니다. 제도 통합뿐 아니라 사회통합을 이루기 위해서도 일정 기간의 고통을 극복해야 할 것이다. 하지만 이러한 '전환의 계곡'이 존재한다는 사실로 인해 통일 그 자체를 부정적으로 본다거나, 혹은 먼 미래의 일로 연기하는 현재의 인식을 어떻게 극복할 것인가가 문제가 되고 있다.

통일 과정에서 발생하는 '전환의 계곡'을 극복하고 이후의 통일편익에 대한 기대효과를 현실화시키기 위해서는 통일을 위한 준비가 필요하다는 점이다.





광복절 경축사에서 통일세를 언급한 이명박 대통령

준비가 전혀 없는 상황에서 통일이 갑작스럽게 밀어닥칠 경우 예상치 못한 막대한 통일비용을 지불해야 하며, 남북한 통합과정에서도 많은 어려움이 초래될 수 있다는 점에 대해서도 공감대 형성이 필요하다. 통일이 지금 당장의 문제가 아니라도 이를 위한 준비와 대비가 필요하다. 통일비용은 통일과정에서 불가피하게 부담해야 할 비용이지만, 철저한 사전 대비를 통해서 줄여나갈 수 있다는 사실을 인식해야 할 것이다.

지금 현재 가장 시급한 것은 통일재원 조달방안(또는 통일비용 최소화방안)이다. 통일 초기에 들어가는 통일비용에 대한 문제는 곧 통일재원을 어떻게 마련할 것인가의 문제와 직접적으로 연결된다. 통일 이전에 미리 통일재원 조달 방안을 마련해 두면 통일 이후 우리 경제가 한꺼번에 받을 충격을 완화할 수 있기 때문이다.

앞에서도 살펴보았듯이 통일비용은 추계방식에 따라 큰 차이를 보이므로 실질적으로 의미를 찾기 힘들다. 따라서 통일비용을 최소화하기 위한 방안을 적극적으로 모색하는 편이 더욱 합리적이라고 생각된다.

가. 통일기금 확보와 통일세

정부 예산에서 남북협력기금을 확대 편성하여 통일기금을 확보하거나 적립하는 방안이다. 또한 통일세의 징수는 국민적 합의를 거쳐서 실시하는 방안을 검토해야 할 것이다.

남북협력기금의 확충과 관련해서는 남북협력기금에 통일기금 적립을 위한 계정을 신설하는 방안도 있다. 정부 출연을 확대하면서 민간의 자발적 기여도 적극적으로 유도하는 방안을 고민할 수 있다.

한편, 한반도 통일을 위해 한국에서는 정부재정에서 부가가치세를 인상하거나 방위세나 통일세와 같은 목적세를 신설하여 조달하는 방안이 있다. 여기서 중요한 것은 통일이 결국 '미래의 이익'이 된다는 인식을 국민들에게 올바르게 알려내는 것이다. '미래의 이익' 혹은 '후세대의 이익'이라는 점에서 통일은 투자할 만한 가치가 충분한 것이라는 인식을 가지게 하는 것이 매우 중요하다.

나. 국공채 발행

통일비용을 조달하기 위해서 국공채를 발행하는 방법이다. 국공채는 세금 다음으로 재정확충을 위해 의존할 수 있는 자원조달 수단이다. 하지만, 현 세대의 부담이나 다음 세대로 미루는 것이냐에 대한 문제가 제기될 수 있다. 통일비용에 대한 부담을 통일시기의 세대가 모두 부담하는 것이 아니라 그 혜택을 입게 될 미래세대도 부담해야 한다는 차원에서 세대 간 부담의 형평성을 기할

독일의 통일기금 마련

통일을 전후하여 대 동독 지원기금의 재원을 각기 다른 수단으로 마련. 통일 이전에는 동독방문 비자수수료, 통행료, 폐기물처리비용 등으로 지원. 통일 이후에는 통일기금을 마련하고 기금이 부족하자 통일세를 조성하여 통일재원 마련함

수 있다는 점도 지적되고 있다.

다. 해외자금 조달

국제금융기구의 개발지원금을 활용할 수 있다. 국제사회의 개발은행들이나 국제통화기금(IMF) 등의 금융기구가 지원에 참여할 수 있을 것이며, 특히 아시아개발은행(ADB), 세계은행(World Bank) 등의 참여는 비교적 가시적이다. 국제금융기구의 지원은 보조금이 아니면 대부분 양허성 자금이므로 자금 사용의 비용도 저렴하여 최대한 확보하는 것이 통일비용의 부담을 줄일 수 있는 방안이 될 것이다.



IMF 당시 벌어진 금모으기 운동

또한 국제금융기구의 개발지원금은 통일 이전이라도 북한의 개혁·개방의지에 따라 제공이 가능하므로 통일 이전에 이러한 지원이 이루어진다면 통일비용을 감소시킬 수 있는 획기적인 방안이 될 수도 있다.

라. 주변국 및 관련국 지원

주변국 및 관련국들의 지원은 한반도 통일에 대한 선의의 협력을 기대하는 차원에서 이루어지지만, 일본의 경우 북한지역에 대한 식민지 시대 배상금에 대한 요구권은 현실화 가능성이 크다.

비록 통일비용의 부담이 막대하지만 이를 조달하기 위한 다양한 방안들을 탐색하여 미리 준비하고, 민간 및 해외부문과의 연계와 협력을 통해 다양한 비용조달방안들을 고려할 수 있다. 통일비용의 문제는 결국 바람직한 자원 마련 방안을 사전에 고민하고, 통일 시점에서 우리 경제가 통일비용을 큰 무리 없이 부담하기 위하여 지금부터 대북정책, 혹은 경제정책을 어떻게 가져가야 할 것인가를 모색해야 한다.

제3강

통일의 비전과 과제

강의 목표 가까운 미래에 우리에게 다가오게 될 통일한국은 과연 어떤 모습일지를 마음속에 그려보고, 그러한 통일한국을 성취하기 위해서 우리가 오랫동안 기울여 왔던 통일의 노력들을 정리한다. 또한 통일한국을 위해서 앞으로 우리가 해야 할 과제는 무엇인지, 그리고 다양한 분야에서 요구되는 사항들을 중심으로 검토한다.

기대 효과 - 통일한국을의 비전을 상상해 보고 이를 우리가 가야만 하는 평화번영의 미래로서 그려볼 수 있다.
- 지금까지 우리가 통일을 위해서 기울여 왔던 다방면의 노력들을 정리해 볼 수 있다.
- 평화롭고 번영된 통일한국을의 미래를 위해서 오늘날 우리가 과연 무엇을 해야 하는지를 상정해 볼 수 있다.

강의 시 유의사항

- 통일한국을의 비전과 관련하여 정치·경제·사회·문화 등 다양한 관점에서 미래상을 긍정적으로 그릴 수 있도록 노력한다.
- 우리 한국의 통일방안을 정확하게 이해할 수 있도록 노력하며, 지금까지 통일을 위해 기울였던 우리 정부의 노력들을 정리할 수 있도록 한다.
- 통일 미래를 위한 우리의 자세를 점검하고, 통일을 앞당기기 위한 우리의 과제가 무엇인지를 인식하도록 한다.

1. 통일 한반도의 비전은 무엇인가?

1945년 일제로부터의 해방과 뒤이은 남북으로의 분단, 그리고 민족상잔의 커다란 비극인 6·25전쟁 등이 주변 강대국 중심의 국제정치의 산물이었다면, 한반도의 평화와 통일은 이제 우리 민족의 힘으로 반드시 성취해야 할 과제라고 할 수 있다. 우리 스스로가 가진 의지와 역량을 통해서 우리 한민족의 미래를 개척해야 하는 것이다. 우리가 원하는 통일한국은 남북한 구성원 모두가 자유롭고 풍요로운 삶을 공유하는 민족공동체 국가이다. 통일한국은 통일 직후 존재하는 남북한 주민들의 격차와 이질감을 해소하기 위한 통합정책을 적극적으로 추진함으로써 하나의 조화로운 민족공동체를 만들어 나가야 한다.

경제의 비약적인 발전과 민주화를 동시에 달성한 대한민국은 이제 분단된 조



대한민국 정부 수립 (1948.8.15)



G20 서울정상회의

국을 하나의 통일한국으로 만들어야 하는 통일의 새로운 비전이 필요한 시점에 서있다. 통일은 이제 대한민국에게 새로운 도약을 위한 ‘뉴 프론티어’(new frontier)가 될 수 있다.

한국의 21세기 미래 국가전략 수립은 한반도 통일이라는 미래 비전을 통해서 접근해야 할 것이다. 즉 한반도 통일국가의 미래 비전을 지향하는 정책과 전략이 수립되어야 할 것이다. 한반도에 위치한 2개의 분단국가 상태를 해소하여 하나의 국가 상태, 즉 통일된 한국을 수립함으로써 동북아 지역의 공고한 평화와 번영의 길을 열 수 있으며, 세계평화에도 기여할 수 있게 될 것이다. 통일한국의 등장은 대륙세력과 해양세력의 허브(hub)로서 동북아에서 ‘평화의 축’(Axis of Peace)이 될 수 있을 것이다. 결국, 한반도는 동북아시아와 세계에 평화와 번영의 가교이자 21세기 인류사회의 새로운 메신저가 될 것이다.

가. 통일한국의 정치·외교적 비전

통일한국의 정치 외교적 비전은 기본적으로 자유, 평등, 민주, 복지, 정의 등 인류의 보편적 가치를 구현하는 국가체제를 목표로 하며, 모든 개개인이 발전과 행복을 최대한 누리는 체제를 지향한다.

먼저, 자유민주주의의 지평을 확대하게 될 것이다. 우리의 헌법 제4조에는 이러한 비전을 명시하고 있다. 즉, “자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책을 수립하고 이를 추진한다”는 것이다(헌법 제4조).

그리고 다원주의 정치체제를 지향한다. 다원주의 체제란 다양한 목소리의 존재를 토대로 경쟁과 협력, 견제와 타협을 통해 건전한 의견교환이 이루어지는 체제를 말한다. 이를 위해서는 한반도에 존재하는 권위주의적, 전체주의적 체제의 청산과 아래로부터의 자율성을 기반으로 한 정치가 이루어져야 할 것이다.

통일한국은 인류의 공동가치를 추구하는 방향으로 통일 코리아의 정치 이념을 구현할 것이다. 이를 위해서는 민족성원 모두가 민주와 자유라는 보편적인 가치를 중심으로 삼아야 한다. 그리고 통일이 되면 남북의 지역주의가 자칫 남북대립을 격화시킬 가능성이 존재하는데 이를 해소해야 한다. 따라서 통일한국은 남북 혹은 동서라는 지역적 배타성을 제거하고 평등한 기회가 보장되는 정치구조를 지향할 것이다. 그렇게 된다면, 통일한국은 한반도뿐 아니라 전세계 인류의 평화와 보편적 발전에 기여하는 세계 공헌 국가를 지향하게 될 것이다.

통일한국을 통해서 제2의 국가 건설과 선진일류 국가로의 도약이 이루어질 것이다. 그리하여 통일한국은 우리 국민들에게 무한한 긍지와 자부심을 느끼게 할 것이다. 통일한국이라는 통일국가의 건설은 남북한 주민의 기대와 열망, 비전을 하나로 모은 진정한 민족공동체로 거듭나면서 선진국으로의 도약을 위



IT 기술발전 모습

한 힘찬 출발을 하게 될 것이다.

통일된 한국은 정치외교적인 측면에서 코리아 프리미엄(Korea Premium) 현상을 촉발함으로써 국제무대에서의 통일한국의 외교적 위신과 능력을 크게 증가시킬 것이다. 국제사회에서 남북한의 공존과 경쟁(도발 혹은 전쟁을 포함 해서)은 우리 국민들에 대한 외국인들의 인식을 혼란스럽게 만들었다. 통일은 새로운 통일한국의 이미지를 국제사회에 심어줌으로써 통일한국의 이미지를 개선시켜서 한국의 국제무대에서의 활동기회가 넓어지게 될 것이다.

나. 통일한국의 경제적 비전

한반도에 위치한 통일한국은 위로의 대륙과 아래로의 해양을 연결하는 지경학적(Geo-Economics) 국

지경학

넓은 의미에서 지경학은 경제와 자원에 관하여 공간적·정치적 관점 등에서 접근하는 학문 영역을 말한다. 즉 경제적 문제를 지리적인 시각에서 정치적인 인식을 가지고 바라보는 것을 의미한다.

토를 소유하게 될 것이다. 지난 시기 분단으로 인한 지리적 폐쇄성은 한국을 세계에서 가장 완벽한 섬나라로 만들었다. 그러나 통일한국은 이제 우리에게 대륙으로의 진출을 위한 새로운 통로가 될 것이다.

통일한국은 태평양, 중국, 시베리아, 유럽으로 이어지는 세계경제의 중심지 역할을 하게 될 것이다. 통일한국의 대륙 연결은 남북한 통합 공간 창출뿐 아니라 중국, 러시아 등 접경 국가와 몽골, 일본 등 동북아 국가들의 경제권 형성에 이바지하여 역내 교류와 협력을 가속화하는 계기가 될 것이다.

통일한국은 공정하고 투명한 시장경제체제를 비전으로 삼고 있다. 시장경제에 기반한 통일한국은 전 국민에게 완벽한 복지를 제공하는 복지 통일국가를 지향하고 있다. 그러기 위해서는 남북한 간에 사회·경제적 조건의 격차를 줄이고 통일국가의 사회 구성원 모두의 삶의 질을 높이는 사회체제의 구상이 필요하다.

통일한국은 경제적 측면에서도 코리아 프리미엄 현상을 촉발할 것이다. 코리아 디스카운트(Korea Discount)는 국제사회의 한국에 대한 저평가를 의미한다. 우리의 경제적 신용등급이 분단 상황으로 인해 끊임없이 저평가 받아왔던 것이다. 따라서 통일한국의 등장은 불안한 국가 이미지를 없애고, 국가의 경제적 신용등급과 국가 브랜드 가치를 높임으로써 코리아 프리미엄이라는 새로운 가치를 창출할 수 있는 경제력 강화의 새로운 해결책이자 비전이라고 할 수 있다.

다. 통일한국의 안보적 비전

통일한국은 전쟁과 테러의 공포로부터 자유로운 안전하고 평화로운 통일한국을 지향한다. 북한은 2010년 3월에 천안함을 폭침시키고, 11월에는 연평도를 무차별적으로 포격하여 민간인의 목숨을 앗아가는 도발을 저질렀다. 북한



연평도의 해병대원

의 무력도발과 테러는 냉전과 탈냉전 시기구분 없이, 그리고 남북관계의 호전과 경색 분위기와는 상관없이 지속적으로 자행되어져 왔다. 이로 인해 우리 사회는 전쟁의 위협과 공포에 시달려 왔다.

통일은 남북한 동족 간에 서로 총부리를 겨누는 비극을 근원적으로 해소할 수 있는 비전을 제공한다. 통일한국을 이룩함으로써 한반도에서 전쟁의 위협 없이 평화로운 삶을 영위할 수 있게 될 것이다. 이것은 국가적 차원에는 통일한국의 안보적 비전이며, 국민들에게는 전쟁의 불안과 공포로부터 해방됨을 의미한다. 국제적 차원에서는 통일한국의 등장으로 인하여 한반도에서의 전쟁위협과 북한의 핵위협이 종결됨으로써 세계의 안전과 번영에 적극 기여할 수 있는 비핵 평화국가가 성립하게 된다.

라. 통일한국의 사회·문화적 비전

통일한국은 국민 모두가 더불어 살아가는 사회를 지향하고 있다. 통일이 되면 사회적 자원과 시설, 그리고 역할이 공정하게 배분되는 복지정책과 분배제

도가 정착될 것이다. 또한 통일한국은 사회적으로 보다 다원화되고 자율적인 사회로 진입하게 될 것이다. 분단은 우리 국민들 사이에 이념적 대립을 가져왔고, 이에 따라 집단 간 불신과 대립 그리고 갈등을 초래해 왔다. 통일한국은 국민적 일체감을 바탕으로 신뢰와 존중의 정신이 발현되고 성숙된 시민의식을 통해 조화로운 공동체로 거듭나게 될 것이다.

통일한국은 남북한 간에 지난 60여 년 동안 분단됨으로써 나타났던 다양한 이질성들을 극복하고 사회·문화적으로 통합된 사회를 지향해 나간다. 원래 하나였던 우리의 사회·문화적 전통들이 더욱 발전된 형태로 통합되고, 또한 다양한 방식으로 발전되면 통일한국에 살아가게 될 남북한 주민들의 구심점으로써 적극적인 역할을 하게 될 것이다. 그리고 나아가 세계 전역에 한국의 우수한 문화를 전파하는 원동력이 창출되게 될 것이다.

통일 한국의 비전은 글로벌 코리아(Global Korea)의 완성을 지향하고 있다. 통일한국은 세계 각지에 흩어져 살고 있는 한민족을 하나로 뭉치게 하는 중요한 계기가 될 것이다. 분단으로 경원시하던 과거를 청산하고 통일한국을 중심으로 새로운 한민족 네트워크를 구축하는 계기가 만들어질 것이다. 통일을 통해 이룩한 충만한 내부적 역량에 해외동포들의 역량까지 결합시켜서 한민족이 세계를 주도하는 새로운 민족으로 웅비할 것이다.

통일한국은 남북으로 나누어진 학문적 역량을 통합하여 강화하고 세계적으로 우수한 인적 자산을 보유하게 될 것이다. 통일은 남북한의 학문 간 교류에 따른 시너지 효과를 통해 최고의 교육수준과 인적자원을 가진 국가로 거듭날 수 있을 것이다.

요컨대, 통일된 한국은 자유민주주의와 시장경제 체제 하에서 개인의 존엄성과 행복이 보장되는 사회를 지향하고 있다. 통일한국은 8천만 겨레가 안전하고 풍요로우며, 또한 더불어 살아가는 민족공동체를 지향한다. 통일한국이 되면 안으로는 사회 구성원 개개인의 자유와 인권이 신장되고, 밖으로는 국제사



북한 땅에서 바라본 백두산 천지

회의 평화와 번영에 기여하게 될 것이다. 통일한국은 남북의 경제적 보완성, 국토의 균형적 발전, 그리고 대륙과 해양을 잇는 동북아 경제 허브가 구축되면서 물질적으로 풍요로운 국가가 될 것이다. 사회적으로는 성숙한 시민의식과 공동체적 미덕을 접목시켜 국민의 생활수준이 향상되는 복지국가가 될 것이다. 문화적으로는 국민적 일체감을 바탕으로 민족의 전통문화와 세계의 보편적 문화가 융합되는 문화적 다원주의 국가로 거듭날 것이다.

2. 평화통일을 위한 노력은 무엇인가?

분단된 2개의 사회가 존재하면서 도발과 전쟁의 위협이 반복되고 있는 한반도에서의 항구적인 평화유지와 평화통일이 민족사적 과제로 대두한지는 매우 오래되었다. 하지만 아무리 통일이 우리에게 부여된 민족적·역사적 소명이라

하더라도 한반도의 평화를 파괴하고 전쟁을 동반하는 방식으로 한반도 통일을 추진해서는 안 된다.

기능주의적 통합

기본적으로 기능주의는 서로 다른 두 개 이상의 국가가 교류와 협력의 확대를 통해 정치적 영역에서의 최종적 통합을 촉진한다는 논리를 가진다. 연방주의적 통합과 대별되는 방식으로 미트라니(David Mitrany)에 의해 주창되었다.

지금까지 한국의 통일정책은 한반도 평화의 제도화 노력과 함께 장기적 관점에서 남북교류와 협력을 통해 북한체제의 개혁·개방과 북한경제의 일정한 재건 과정, 그리고 남북경제공동체 형성을 통해 점진적이고 **기능주의적으로 통합해 가**

는 것을 상정해 왔다. 1994년 이후 한국의 통일정책은 ‘민족공동체 통일방안’에 의한 점진적이고 평화로운 방법에 의한 통일을 지향해 왔다. 지금까지 한국은 남북한이 평화적인 과정을 거쳐 통일에 도달하기 위해서 다음과 같이 접근해 왔다.

무엇보다도 상호 간의 차이점을 줄여나가고 동질성을 확대할 필요성에 기반을 두고 통일 노력을 기울여 왔다. 즉, 이는 평화적 통일을 위해 단계적이고 점진적인 과정이 필요하다는 인식에 기반하고 있다. 그렇지만, 한반도 통일은 제3의 길이 아니라 자유와 인권 등 인간의 보편적인 가치와 삶의 규범을 존중하는 자유민주주의 체제를 중심으로 접근해야 한다는 점을 명확히 하였다.

한반도의 통일 과정은 물론 통일 이후의 통일한국의 대외정책 노선이 평화를 지향해야 한다는 점을 명확히 해 왔다. 통일한국의 국가 성격을 ‘비핵 평화 국가’로 설정하는 것은 단순히 통일 이후 대외정책 노선에서의 문제에만 국한되지 않는다. 통일 이전부터 통일 코리아의 ‘비핵 평화 국가’ 위상을 대대적으로 천명함으로써 한국의 통일에 대한 주변국의 지지를 확보하려는 노력도 경주해 왔다.



통일부 시무식

가. 평화통일의 규정

우리가 평화통일의 원칙을 견지해 온 또 다른 이유는 우리의 헌법정신과 관련되어 있다. 우리 국민들이 존중하는 우리의 헌법에는 평화통일 조항들이 들어있는 것이다. 헌법의 전문에는 “조국의 평화적 통일의 사명에 입각하여 정의, 인도와 동포애로서 민족적 단결을 공고히 한다”고 규정하고 있으며, 제4조에는 “대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책을 수립하고 이를 추진한다”고 규정하고 있다. 그리고 한국의 역대 대통령은 헌법 제66조 제3항에 의거해 “조국의 평화적 통일을 위한 성실한 의무”를 지도록 규정하고 있다.

나. 한국의 통일방안: ‘민족공동체 통일방안’

한국의 통일방안은 ‘민족공동체 통일방안’이다. 우리의 통일방안은 1989년

“한민족공동체 통일방안”으로 공식화하였으며, 이 통일방안은 1994년에 “민족공동체 통일방안”(한민족공동체 건설을 위한 3단계 통일방안)으로 발전하였다. 이후 역대 한국 정부는 이러한 ‘민족공동체 통일방안’의 정책 기초를 계승하고 있다.

우리의 통일방안을 간단히 말하면 서로 다른 성격을 지닌 두 체제가 화해와 협력, 평화공존을 통해서 점진적 통일을 지향하는 것이다. 1단계는 ‘화해와 협력’, 2단계는 ‘남북 연합’, 그리고 3단계는 ‘1민족 1국가 통일국가 완성’ 단계로 각각 구상하고 있다.

여기서 제시한 ‘남북 연합’(The Korean Commonwealth)은 민족공동체를 만들어 가는 중간 과정으로 남과 북이 상호 협력과 공존공영의 관계를 도모하면서 통일기반을 조성해 나가는 ‘과도적 통일체제’이다. 남북 연합은 그 자체로서 통일된 국가의 최종형태가 아닌 통일을 지향하는 과도적 체제이다.

이 같은 통일의 기본 구상과 원칙은 역사적으로 사회공동체의 형성이 국가체제의 성립보다 선행하며, 현실적으로 진정한 통일은 체제통합만이 아닌 민



평화통일대행진

대한민국 헌법	
전문	“조국의 평화적 통일의 사명에 입각하여 정의, 인도와 동포애로서 민족적 단결을 공고히 한다.”
제4조	“대한민국 통일을 지향하며, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책을 수립하고 이를 추진한다.”
제66조 제3항	“대통령은 조국의 평화적 통일을 위한 성실한 의무를 진다.”

민족공동체 통일방안 3단계 경로



족의 동질성이 회복되고 통합을 이룰 때 가능하다는 사실에 입각한 것이다.

다. 3대 공동체 통일구상

2010년 8월 15일 광복 65주년 경축사에서 이명박 대통령이 제시한 “3대 공동체 통일구상”은 평화공동체, 경제공동체, 민족공동체로 구성되어 있으며, 우리의 통일방안인 “민족공동체 통일방안”을 계승하면서 공동체의 기능적 측면을 보다 구체화시킨 것이다. 3대 공동체 통일구상은 평화공동체, 경제공동체, 그리고 민족공동체라는 3대 공동체를 형성함으로써 한반도의 실질적인 평화를 정착시키고 남북한 주민 모두 풍요롭고 행복한 삶이 보장되는 민족공동체를 건설하고자 하는 것이다.

이명박 정부의 3대 공동체 통일구상

통일 구상	과제	주요 내용
평화공동체	비핵화 등 한반도 평화 정착	<ul style="list-style-type: none"> 북한 핵문제 해결을 통해 한반도 실질적 평화정착 실현 ('Grand Bargain'을 통해 구체적인 비핵화 조치 실행) 남북한 군비통제 등 한반도 평화유지를 위한 실질적 과제 추진
경제공동체	교류협력과 북한의 경제개발 지원, 경제통합	<ul style="list-style-type: none"> 남북 교류협력의 안정적 발전, 남북 간 경제통합 촉진 국제사회의 협조를 통해 북한 경제개발 지원 '비핵 개방 3000' 프로젝트 본격 가동을 통해 북한주민의 삶의 질 개선 및 남북 간 경제격차 축소
민족공동체	평화통일을 위한 분야별 과제 해결	<ul style="list-style-type: none"> 제반 분야의 동질성 회복, 통일을 위한 상생공영의 남북관계 완성 한민족 모두의 존엄과 기본권, 자유와 복지가 보장되는 공동체 건설

3. 통일 미래를 위한 과제는 무엇인가?

우리 사회에서는 통일에 대한 잘못된 이해와 인식으로 인하여 통일에 무관심하거나 심지어 통일을 반대한다는 움직임도 보여주고 있다. 통일이 되는 시기의 예측 불가능성, 사전 통일준비의 현실적인 어려움, 사전 통일논의의 갈등 가능성 우려 등으로 인하여 상대적으로 통일대비에 대한 논의 자체에 거부반응을 보이고 있으며 궁극적으로는 통일준비를 꺼려 왔다. 오히려 분단체제의 관리유지라는 소극적 차원에 몰두하면서 한반도의 안정과 평화를 상대적으로 강조하는 경향이 강하였기 때문에 통일한국을 위한 준비라는 적극적 차원에서의 통일준비 대안을 마련하지 못하였다.



거래말론사전 공동편찬위원회 제5차 회의 장면

가. 통일 미래를 위한 우리의 자세

1 통일을 준비하는 자세를 일관되게 유지해야 한다.

바람직한 한반도 통일을 위해서는 사전에 적극적으로 통일을 준비한다는 자세를 가져야 할 것이다. 준비 없이 맞이한 통일은 시행착오와 혼란을 가중시키기 마련이다. 사전에 충분한 준비 없이 갑자기 맞이한 독일통일은 더 많은 어려움을 겪어야 했다. 통일독일의 사례를 교훈으로 삼아, 남북한이 한민족공동체로서 평화와 번영을 보장해 줄 수 있는 한반도 통일을 달성하고 완성시키기 위해서는 미리 적극적으로 통일을 준비하여야 할 것이다. 통일은 반드시 올 우리의 미래라는 점에서 통일준비가 통일의 방향과 국가미래를 좌우하게 되기 때문에, 통일에 대비한 인적, 물적, 정책적 역량 강화를 필요로 하고 있다. 이러한 문제의식 속에서 제시된 “평화·경제·민족”의 3대 공동체

통일 구상과 통일을 위한 재원확보 방안 등에 의해 통일담론의 공론화가 본격적으로 시작되었다.

통일담론의 공론화는 바람직한 통일의 방향은 무엇인지, 통일이 가져올 효용과 편익은 무엇인지, 이를 위해 통일 전후에 해야 할 일은 무엇인지, 여기에 투입될 재원규모와 조달방안은 무엇인지 등에 대해 논의해 보자는 것이다. 이를 통해서 궁극적으로 통일지지의 활성화를 조성하여 미래에 다가올 통일한국을 시행착오를 줄이면서 맞이하자는 취지를 갖고 있다.

이러한 차원에서 3대 공동체 통일구상은 상호 존중과 협력에 바탕을 둔 공동체 통일을 추진하기 위하여 제시되었다. 기본적으로 3대 공동체 통일구상은 첫째, 비핵화 등 한반도 평화정착을 위한 평화공동체, 둘째, 교류협력과 북한의 경제개발 지원, 경제통합을 위한 경제공동체, 셋째, 평화통일을 위한 민족공동체 등으로 설정되어 있다.

3대 공동체 통일구상은 민족공동체 통일방안의 계승 및 발전을 추구하기 위해서는 공동체 형성을 통한 장기적, 안정적인 평화통일 추진전략의 일관성을 유지하는 것이 중요하다고 보고 있다. 특히 비핵화를 토대로 평화공동체 발전을 최우선적 과제로 설정하고 있다. 이를 기초로 하여 일관성 있는 통일정책이 추진



1990년 10월 3일 독일이 통일되던 날,
독일인들이 분단의 상징이던 브란덴부르크문 앞에서 국기를 흔들며 환호하는 모습

되기 위해서는 정책을 지지하는 국민적 합의기반이 확고히 구축될 필요가 있다.

2 통일은 국민적 합의를 통해 달성되어야 한다.

국민합의를 통한 철저한 통일계획을 마련하여야 한다. 통일을 준비하는 데 국민의 뜻, 국민합의가 가장 중요하다. 이러한 점에서 우리 정부는 민간이 주도적으로 논의하여 사회적 합의를 이루는 통일담론의 공론화 방식이 바람직하다고 보고 이를 추진하고 있다. 통일과정은 상당 기간이 소요되기 때문에 그 준비가 빠르고 철저할수록 통일비용을 최소화하고 통일편익을 최대화시킬 수 있다. 준비 없이 맞이하는 통일은 시행착오와 혼란, 비효율을 초래할 수 있다는 점에서, 통일미래 및 이에 대한 준비를 본격적으로 논의하고 통일문제를 공론화하는 것이 중요하다.

앞으로 중장기적 관점에서 연구기관의 연구결과, 전문가 자문, 국민여론 수렴 등 사회적 합의를 산출해야 할 것이다. 우리경제에 미치는 영향, 국민정서 등을 종합적으로 감안하여 가장 공정하고 효율적인 방안을 도출해야 할 것이다. 이에 우리 정부는 전문연구기관, 대학, 시민단체 등의 참여를 유도하는 공론의 장을 마련하고, 촉진하는 것을 돕도록 노력하고 있다.

3 올바른 통일인식의 확산을 모색해야 한다.

올바른 통일인식을 확산시켜야 한다. 우리 사회에서 통일비용과 통일편익에 대한 잘못된 이해와 인식이 통일의 무관심 내지 불필요성을 조장하고 있다. 이러한 잘못된 이해와 인식은 통일논의에 있어서 불필요한 갈등과 분란을 야기하고, 더 나아가 통일의지를 약화시켜 궁극적으로 통일을 불가능하게 만들 가능성이 농후하다.

남북한이 한민족으로 상생·공영을 할 수 있는 통일을 달성하기 위해서는 통일비용과 통일편익에 대한 우리의 잘못된 이해와 인식을 점검하고 수정하여 통일비용과 통일편익에 대한 올바른 이해와 인식으로 전환하도록 만드는 통일교육의 강화가 중요하고 시급하다. 왜냐하면 이러한 통일교육의 강화를 통하여 올바른 통일인식을 확산시켰을 때, 통일한국의 내적 통일이 가능하기 때문이다.

이러한 통일교육은 남북한의 통일을 앞당길 뿐만 아니라 통일비용의 최소화 와 통일편익의 최대화에도 기여할 것이다. 이를 통해 남북분단체제의 소극적 관리에서 미래에 반드시 다가올 통일에 대하여 미리 적극적으로 대비하고 준비하는 자세를 가질 수 있을 것이다. 이를 바탕으로 우리가 통일 이전에 준비해야 할 사항을 점검하고, 통일 이후 통합계획에 있어서 국민적 합의를 도출할 수 있는 최선의 대안을 마련하여야 할 것이다.

나. 통일 미래를 위한 우리의 과제

1 관용의 정신을 육성하고 통일철학을 바로 세워야 한다.

관용(tolerance)

원래 자기와 다른 종교·종파·신앙을 가진 사람의 입장과 권리를 용인하는 것을 뜻한다. 민주주의와 결합하여 정치·경제적 입장 차이를 가지는 다른 사람들에 대해서 너그럽게 용서하고 용납하는 것을 말한다. ‘톨레랑스’라는 프랑스어로 널리 사용되며 사회구성원의 공존과 화합을 위한 중요한 가치이다.

한국사회는 **관용**이 미흡하다는 평가를 받아왔는데, 2009년 OECD 조사에 따르면 OECD 국가 내에서 배타성이 강하고 관용이 부족한 국가 5위에 오른 바가 있다. 또한 한국 사회 내에서 구조적인 문제로 지적되고 있는 ‘남남갈등’이라는 용어에서도 알 수 있듯이, 한국 사회는 진보

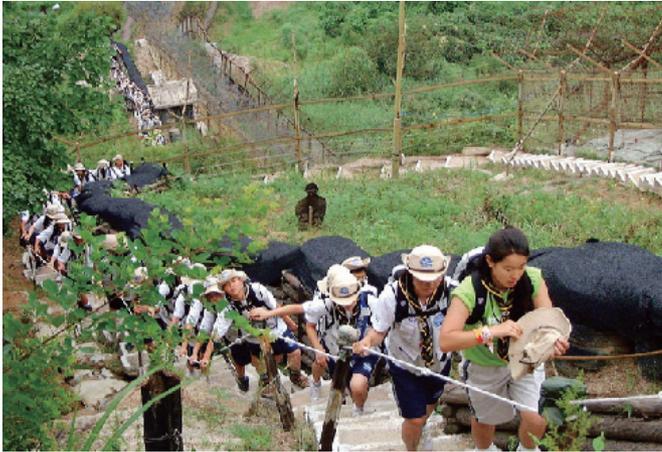
대 보수, 좌파 대 우파의 대립 갈등 등 여러 부분에서 관용의 필요성이 많이 요구되고 있다.

최근의 눈에 띄는 배타성의 경향은 바로 북한이탈주민들에 대한 한국 사회의 배제적 경향이다. 2010년 10월에 한국에 입국한 북한이탈주민의 수는 이미 20,000여 명을 넘어섰으며, 2011년 8월 말 현재 23,000여 명에 이르고 있다. 한국에 입국하여 정착하고 있는 북한이탈주민은 통일 미래의 차원에서 본다면 ‘미리 온 미래’이며, 대표성을 본다면 ‘작은 북한’(small NK)이라고 할 수 있다. 그러한 차원에서 본다면, 북한이탈주민들의 한국 정착 과정은 일종의 통일 연습과정이라고 할 수 있다. 북한이탈주민과 함께 살아가는 것은 미래에 있게 될 통일 과정에 비유할 수 있기 때문이다. 최근에 이러한 정착 과정에서 제기되는 많은 사례들을 보면 한국사회가 여전히 북한이탈주민들의 정착 문제를 해결하지 못하고 있음을 보여주고 있다. 따라서 우리는 통일 미래에 대비해 함께 살아야 할 모든 사람들과 공존·공생할 수 있도록 관용정신을 육성해야 하며 이른바 ‘통일의 철학’을 세워나가야 할 것이다.

독일통일 과정에서 나타난 문제는 우리에게 시사하는 바가 크다. 독일통일은 또 하나의 배타성을 발생시켰다고 하는데, 독일통일 시 다른 인종의 독일 국민들은 통일과정으로부터 소외와 주변화를 경험했다고 한다. 따라서 통일이 보편적인 의미를 부여받기 위해서는 중층적이고 포괄적인 ‘복수(複數)의 통일’들이 필요하다. 만약 한국이 관용과 포용문화가 부재하고 외부와 내부에 대해 배타성이 강한 국가라는 인식이 확산된다면, 한반도 주변국들은 한국의 통일을 결코 지지하지 않을 것이다.

동서독 통일과 다른 점

한반도의 분단은 한국의 잘못이 아니었기 때문에 동서독처럼 국제적으로 책임질 사안은 아니었다. 오히려 분단의 책임은 주변국들에게 더 많이 존재한다고 볼 수 있다. 따라서 주변국들에 대한 우리의 통일논의는 당위성의 차원이나 역사적인 차원에서 합리적이라고 볼 수 있다. 이것이 독일과 가장 커다란 차이점 중의 하나가 될 것이다.



분단극복을 위해 노력하는 학생들

2 통일 리더십을 제고해야 한다.

통일 리더십이란 한반도가 통일로 가기 위해 필요한 국제 사회에서의 한국의 역할, 우리 사회 내에서의 정치지도자와 엘리트들의 역할, 그리고 전체 사회구성원들에게 각각 부여되는 책임 등을 모두 포괄하는 개념이다. 우리 사회의 모든 구성원들이 각자의 역할과 책임을 수행하는 과정에서 보여지게 될 통일 리더십은 통일을 현실적으로 가능하게 하는 통일 촉진 요인이 될 것이다.

3 통일 외교를 강화해야 한다.

한반도 주변의 4대 강국(미국, 일본, 중국, 러시아)의 대(對) 한반도 정책과 통일에 대한 입장은 공식적으로는 혹은 겉으로는 한반도 통일을 지지하고 있다. 그러나 좀더 심층적으로 접근해 보면 한반도의 통일이라기보다는 현재 ‘두 개의 코리아’라는 존재 상황의 현상유지에 오히려 관심이 많다고 보아야 한다.

그러면서도 현재 북한의 핵 문제로 인한 6자회담이 진행되면서 6자회담 주요 참가국들은 6자회담 속에서 북핵 문제의 본질적 원인이 한반도의 분단구조에 있다는 인식을 하기 시작했다. 즉, 6자회담에 참가하면서 국제사회는 한반도에서 진행되어야 할 역사적 방향성을 짚게 된 것이며, 한반도 통일에 대한 일종의 통일경계론이 약화되고 있다고 볼 수 있다.

결국, 분단구조 속에 북핵문제 등 한반도의 불안정 요소를 잔존시키기 보다는 분단극복 구조, 통일 한반도라는 구상 속에서 북핵문제, 북한문제, 한반도 평화체제 문제를 포괄적으로 해결하는 데 관심을 갖기 시작했다.

지금까지 우리의 대북정책을 지지한다는 주변국 언급의 의미는 무엇인가? 우리는 그것을 우리의 통일정책을 지지하고 한반도 통일을 지지하는 것으로 자위했지만 상황은 전혀 다르다. 우리는 정상회담에서 우리의 통일여건이 어떻고, 주변국들이 우리의 통일을 현 단계에서 어떻게 도와주어야 할지를 구체적으로 논의했다는 것을 들은 적이 없다. 결국, 주변국들과 외교적 수사를 넘어서 통일 방안에 대해 의미 있는 대화를 해야 한다.

사실상의 통일(de facto unification)에 만족하는 대북정책이나 이러한 정책



북핵 6자회담 회의장면

을 지지해 달라는 소극적 입장도 과감히 버려야 한다. 통일방안을 더욱 유연화시켜 나가면서 실천계획(Action Plan)을 수립하여 제시하고, 공감을 얻을 수 있도록 외교적 노력을 다하여야 한다.

당연한 말이지만, 통일은 우리 내부의 힘, 남북한의 힘만으로는 되지 않는다. 그렇기 때문에 주변국들의 지지와 협력이 필요한 것이다. 주변국들의 적극적인 지지를 얻기 위해서는 한반도의 통일이 주변국들에게 이익이 되어야 한다. 가령, 미국은 한국의 동맹으로서 한국이 통일되어야 동북아의 전략동맹으로서의 이익을 공유할 수 있다는 사실을 인식하도록 하고, 중국, 일본, 러시아의 경우에는 한국의 통일이 그들 국가에 도움이 된다는 논리를 개발하여 적극적인 통일외교를 실천해야 할 것이다. 가령, 러시아 천연가스는 북한을 통해 PNG방식으로 도입 가능하며, 중국과는 최대의 교역국으로서 물류가 육로로 연결되어 더욱 활발한 교역이 이루어질 수 있고, 일본의 상품이 부산에서 유럽으로 유통이 가능해져서 경제에 이득이 된다는 점을 호소할 수 있을 것이다.

4 경제적 역량 강화를 통해 통일능력을 배가시켜야 한다.

우리 한국이 한반도 통일문제를 적극적으로 개선하고, 나아가 소극적인 분단관리에 그치지 않고 적극적인 통일준비에 박차를 가할 수 있는 것은 북한보다 월등한 경제력을 갖고 있기 때문이다. 또한 현재 한국이 통일에 대하여 기대를 할 수 있는 것은 우리의 국력이 북한보다 우위에 있기 때문이다. 따라서 우리 경제력과 국력의 우위를 더욱 강화함으로써 통일의 역량을 더욱 강화시켜야 한다.

따라서 경제능력이 통일역량을 강화시킨다면 경제성장은 통일의 필수항목이라고 할 수 있다. 달리 말한다면, 통일역량을 강화시키기 위해서는 우리는 경제수준을 계속 높여가야 한다는 말이 되는 것이다. 흥미로운 연구에 따르면,

우리 경제가 1인당 GDP가 30,000달러 정도 수준으로 성장하고, 북한의 1인당 GDP가 3,000달러 수준에 도달한다면 통일이 되었을 때 통일의 시너지 효과가 발생하는 최저 수준이 된다고 한다.

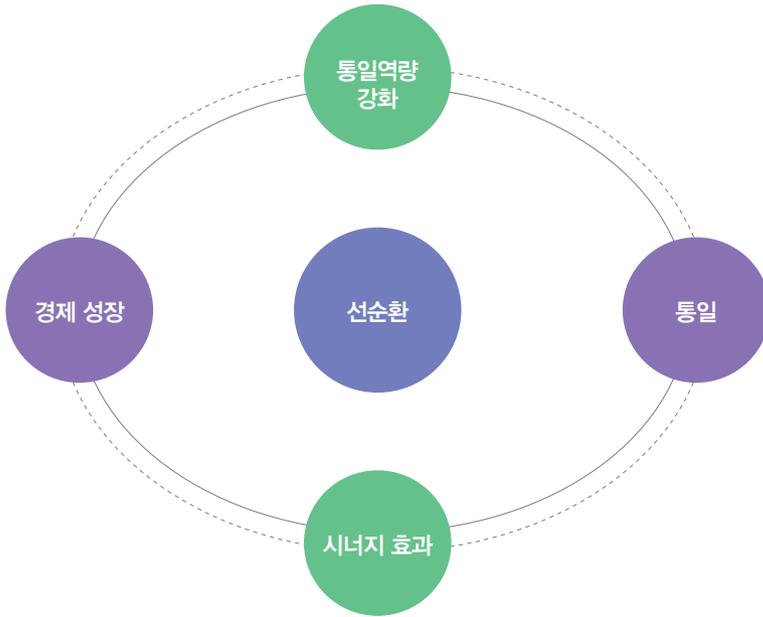
현재 많은 국민들이 통일이 되면 우리 경제가 빈곤의 뒷에 빠져서 특히, 한국 국민들이 매우 힘들게 살 수도 있다는 가능성에 무게를 두고 일종의 통일공포를 느끼고 있다. 하지만 통일은 경제성장의 최대의 기회이며, 이를 통해서 한반도는 경제적 번영을 누릴 수 있다. 통일은 남북한 경제의 시너지 효과를 통해서 경제성장을 가져온다. 현재 통일을 실현하기 위해서는 우리의 경제를 더 성장시켜야 한다.

간단히 요약하면, 한국의 경제성장은 일종의 통일준비이다. 즉, 경제성장을 통해서 통일역량을 강화시키고, 이를 통해 통일을 앞당기면 시너지 효과를 발생시켜 통일 한국의 경제는 비약적으로 성장하게 되는 것이다. 이것인 일종의 선순환의 과정을 반복한다. 악순환의 발생을 두려워하여 궁극적으로 통일을 두려워하는 관점을 극복해야 한다.

OECD의 통일비용 전망 (2010. 6. 18)
 “남북 간 소득격차는 ... 결국에는 향후 남북한 경제 통합비용을 크게 증가시킬 것”

남북한 경제규모 격차				
	인구(백만)	GDP	1인당 GDP	무역액
북한	23.3	247억 달러	1,060달러	38억 달러
한국	48.6	9,287억 달러	19,106달러	8,573억 달러
북/남 비율	47.9%	2.7%	5.6%	0.4%

통일의 선순환 효과



5 합의를통일을 위한 사전 준비작업에 노력을 경주해야 한다.

한반도에서도 합의에 의한 통일, '합의통일'이 가능하다. '합의통일'이란 예멘의 1차 통일의 전형적인 사례이며, 동서독이 통일될 때 동독주민의 투표를 통해서 통일이 이루어졌던 동서독의 역사적 경험에 기초하고 있다. 이러한 통일 당사자들의 의사에 기초해서 서로 체제를 통일하는 방법을 합의통일이라고 한다. 독일통일의 경우, 서독의 질서를 기본으로 해서 동서독이 통일했다고 해서 서독에 의한 흡수통일이라고 하지만 제도적인 의미에서는 합의통일이라는 용어가 적절하다.

하지만, 한반도에서의 통일은 베트남식 무력통일을 거부하는 동시에 1:1 통

합방식에 의한 예멘식 합의통일의 방법론적 한계를 극복하면서 남북한 주민의 합의에 의한 통합방식을 추구하는 것이 가장 바람직할 것이다.

한반도에서 합의통일의 기회가 오지 않으리라는 법은 없다. 또한 그러한 기회가 갑작스럽게 찾아올 수 있다. 그러한 기회는 준비된 자에게만 현실이 된다는 점을 명심해야 한다. 이러한 합의통일의 기회가 우리에게 찾아왔을 때, 북한 주민들이 한반도 미래의 비전으로 한국국민들과 함께 살아가는 미래비전, 즉 남북통일을 선택하도록 유도하는 일련의 정책을 대비해야 할 것이다.

북한주민들이 한국국민들과 함께 사는 미래비전에 한 표를 던지게 하기 위해서는 한국국민들이 복지와 민주주의와 인권을 향유하면서 살아가고 있다는 사실이 알려져야 한다. 따라서 북한주민들이 한국 상황에 가능한 한 밀접하게 알 수 있도록 대 남한 친화력을 증대시켜서 남북 합의통일로 유도하는 정책개발의 필요성이 증대하고 있는 것이다. 나아가 남북한이 통일이 되면 북한주민들에게 전면적인 복지와 자유를 보장하는 비전을 제시할 수 있어야 한다.

제2부

통일환경



제4강
남북관계 어제와 오늘

제5강
한반도 평화체제

제6강
한반도 주변정세

제4강

남북관계 어제와 오늘

강의 목표 분단 이후 남북관계의 역사적 성찰을 통해 통일이 지체되고 있는 이유와 민족공동체 형성의 필요성을 파악하는 데 중점을 둔다.

기대 효과 - 지난 시기 남북관계는 거시적인 수준에서 적대관계의 지속과 변화, 그리고 갈등과 협력의 이중관계를 유지해 왔음을 이해할 수 있다.
- 남북관계는 ‘장벽’이 아닌 ‘경계’에 불과하다는 사실을 직시하는 데 도움을 줄 수 있다.

강의 시 유의사항

- 이론과 현실을 구분하여 비교·검토할 수 있도록 한다.
- 북한의 실질적 변화를 유도할 수 있는 구체적 방안에 유의하여 민족공동체 의식함양을 주지시킨다.

1. 남북관계의 역사적 전개

‘남북관계’라는 용어는 남한과 북한이라는 2개의 분단국가 사이에 존재하는 상호관계를 의미한다. 남한과 북한은 지리적 분단선을 경계로 각각 외세와의 국제적인 공조를 바탕으로 대결관계를 지속해 옴으로써 민족문제의 성격을 뛰어넘어 국제문제로 자리매김하는 상황을 연출하고 있다.

분단 60여 년이 넘는 남북관계사는 ‘갈등과 협력의 남북관계’로 규정지을 수 있다. 그러나 갈등은 길었고 협력은 짧았다. 갈등이 길었던 요인은 준비되지 않은 해방, 외세에 의한 분단, 그리고 6·25전쟁 등 해방 8년사에 함축되어 있다. 남과 북은 분단극복을 위해 나름대로 노력을 해 왔다. 그러나 그 과정이 남북한 모두 정권유지의 도구로 이용한 일면이 있다. 한마디로 남북관계는 악순환의 반복이었다.

가. 냉전시대의 적대적 대결관계

냉전시대의 남북관계는 한반도가 국제적인 냉전논리의 세계화에 의해 지리적 분단과정을 거쳐, 상이한 이념과 제도가 지배하는 두 개의 분단국가를 수립하는 분단체제를 배경으로 출범하였다. 남북한에서 출범한 두 개의 분단국가는 “하나의 민족, 두 개의 국민”을 갖는 ‘결손국가’(broken state)의 이미지를 갖

고 있었다. 따라서 한반도에 두 개의 분단국가가 존재한다는 사실은 매우 부자연스러운 현상이다.

1950년의 6·25전쟁은 오랜 기간 동안 지속되어 왔던 단일민족의 정체성을 붕괴시키면서 세계적 냉전

 **결손국가**

근대 국가의 구성요소인 영토적 통일성을 결여한 분단국가를 지칭하는 개념이다. 비록 우리헌법 제3조에서 “대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다”고 규정해 놓았으나, 실질적으로는 38선 이남지역만을 지배해 왔을 뿐이다.



6·25 당시 피난민 행렬

의 한반도화에 따른 분단체제를 형성할 수 있는 기반을 제공하였다. 6·25전쟁은 전쟁 당사자들 사이의 정전협정을 통하여 정전상태의 평화적 관리를 목적으로 하는 정전체제를 출범시켰다. 1953년에 출범한 정전체제는 세계적 냉전의 한반도화의 하부단위로 편입되었다.

6·25전쟁 직후 남한은 세계적 냉전을 주도하는 미국과 상호방위조약을 체결하고, 주한미군의 주둔을 통한 한미 군사안보 동맹관계를 통하여 북한에 대응하는 시스템을 구축함으로써 세계적 냉전의 직접적 영향력을 받을 수밖에 없었다. 북한은 소련의 지원을 받아 전후 복구와 군사력 강화에 박차를 가했다. 따라서 냉전시대에서는 남북한 모두 세계냉전을 주도하는 미국과 소련의 세계 전략의 하부단위로 움직일 수밖에 없는 제한적 존재에 불과하였다. 남북한은 세계적 냉전체제의 전위대로 기능하기 시작한 것이다.

6·25전쟁을 통해 생산된 1953년 체제는 남북한이 하나의 민족이라는 동질감을 가지고 있지만, 적이라는 정체성을 산출하는 공장으로 기능하기 시작하였다. 1953년 체제는 휴전선을 경계로 엄격하게 차단된 남북한 간의 적대적인 대결체제였다. 6·25전쟁을 통해 적대적 대결체제의 정당성을 확보한 남북한은 적대적 대결관계를 지속적으로 재생산하면서 서로 다른 길을 걷기 시작하였다.

1954년의 한반도 평화를 논의한 제네바회의에서도 남북한은 모두 상대를 제압하는 자기방식의 통일과 ‘평화’를 원했다고 할 수 있다. 그 후의 동서냉전 속에서도 남북한은 그 신념을 바탕으로 하는 게임을 그치지 않았다. 상대를 이겨야만 한다는 일종의 ‘제로섬 게임’을 치러왔던 것이다. 손자는 ‘지피지기 백전 불태’(知彼知己 百戰不殆)라고 하였다. 그의 말을 빌리면 서로가 지피지기한 남과 북은 모두가 승자가 되어야 했다. 그렇지만 제로섬게임에서 서로의 지피지기는 승자가 없는 대결상태나 냉전으로 이어졌다.

1970년대 들어오면서 남북한은 새로운 국제환경을 배경으로 대화 없는 경쟁에서, 대화 있는 경쟁시대로 접어들었다. 1970년대 초반 급변하는 국제정세(동서 진영 간 데탕트) 속에서 북한은 중국을, 남한은 미국을 절대적으로 믿지 못하는 비슷한 처지에 놓여 있었다. 1971년에 들어서면서 남북한은 처음으로 적십자사를 통해 대화와 교류를 추진하기 시작하였다.

남북한은 1972년 ‘자주, 평화, 민족대단결’의 조국통일 3대원칙을 담은 ‘7·4 남북공동성명’을 발표했다. 하지만 이듬 해 남북한 양측은 비슷한 시기에 헌법 개정을 통해 절대권력을 강화하면서, 서로를 불신하고 체제강화에 몰두하는 상황을 전개하였다. 한반도 문제를 국내정치에 활용하고 있었던 것이다.

갈등과 대결의 세계적 냉전체제 하에서 남북한 각자의 적극적인 군사력 중심의 안보정책의 강화는 서로에게 극심한 안보불안을 야기하면서, 민족적 정체성을 바탕으로 평화와 통일을 추구해야 하는 당위성을 좌절시키는 악순환을 반복하였다.

나. 탈냉전시대의 적대적 공존관계

미국과 소련을 중심으로 동서진영으로 구분되어 적대적 대결관계를 지속하여 왔던 냉전체제는 소련 및 동구 사회주의 진영의 국가들 내부에서 탈사회주

의적인 혁명적 개혁이 확산되면서 붕괴되기 시작하였다. 세계적 냉전을 주도해 왔던 미국과 소련 간의 탈냉전적 공존의 모색은 소련 및 동구지역뿐만 아니라 아시아지역에도 영향을 미치면서 중국의 개혁·개방을 비롯하여 냉전체제에 편입되어 있었던 국가들 간의 교류협력과 수교를 촉진시키는 기반을 제공해 줄 수 있었다.

한반도에 형성되어 있었던 1953년 체제도 세계사적인 탈냉전의 조류로 변화의 조짐이 나타나기 시작하였다. 남북한도 민족주의적인 관점에서 한반도 문제의 자주적 해결을 위한 탐색전을 분주하게 모색하고 있었다. 한반도의 탈냉전을 위한 남북한의 정책적 노력은 남한의 노태우정부가 선택한 북방정책을 통해 가시적인 성과로 나타났다. 남한의 노태우정부는 북방정책을 표방하면서 소련 및 중국 등과 적대관계를 청산하고 외교관계를 수립하면서 탈냉전의 기반을 마련할 수 있었다.

남북한은 탈냉전시대를 배경으로 1991년 UN회원국으로 동시에 가입하면서 국제사회의 주권국가로 등록할 수 있었다. 남북한에 2개의 국가적 실체가 존재한다는 사실을 국제사회로부터 인정받은 것이었다. 이에 따라 국제사회에서 남북관계는 두 개의 주권국가 간의 정상적인 국제관계로 등장하게 되었다. 남북이 유엔에 가입하겠다는 것은 곧 모든 문제를 무력이 아닌 평화적으로 해결하겠다는 유엔헌장의 정신에 동의한 것이고, 국제무대에서 책임 있는 한 구성원으로 역할하며 서로의 실체를 존중하겠다는 선언인 만큼 남북 간 평화공존의 바탕 위에서 통일을 모색해야 하는 새로운 전기가 마련되었다. **남북한의 유엔 동시가입**으로 남북관계의 불안정성을 안정화시킬 수 있는 국제적인 제도적 기반을 마

남북한 유엔 동시가입

남북한은 1991년 9월 18일 열린 제46차 유엔 총회에서 각기 별도의 의석을 가진 회원국으로 유엔에 가입하였다. 그동안 남북한은 각자 한반도의 유일한 합법정부라고 주장하였으나 유엔 동시가입으로 국제법적으로 이와 같은 논쟁은 사라졌다.

련할 수 있게 된 것이다.

남북 간에도 1991년 남북기본합의서를 채택하고 남북관계의 성격을 새롭게 규정하였다. 남북한은 1991년의 기본합의서를 통해 남북관계에 대해 “나라와 나라 사이의 관계가 아니라 통일을 지향하는 잠정적 특수 관계”로 분명한 성격을 부여하였다.

남북기본합의서는 결코 국가 간에 체결되는 조약이나 협정이 아니었다. 다른 나라들에게도 동등한 효력을 발생할 수 있는 국제법적 구속력도 결여하고 있었다. 그렇지만 남북기본합의서를 통해 남북관계는 통일을 지향하는 특수관계와 일반적인 국제관계라는 이중적 측면을 동시에 내포하고 있는 복잡성을 띠고 있다는 사실을 재확인해 줄 수 있었다.

냉전시대의 한반도형 냉전체제로 귀결된 1953년 체제는 탈냉전시대의 새로운 환경으로 인하여 1991년 체제로 전환되었다. 1991년 체제는 1953년 체제와 달리 국제사회로부터 한반도에 존재하는 두 개의 분단국가가 주권국가라는 사실을 인정받았으며, 두 개의 분단국가 사이에서도 통일을 지향하는 특수관계이자 협력하는 관계로 변화되었다는 점이다. 그러나 1953년 정전체제의 틀에서는 벗어나지 못하는 연속성도 동반하고 있었다. 즉 냉전과 탈냉전이 공존하는 체제적 속성을 띠고 있었다는 것이다. 그렇지만 남북관계의 안정성은 크게 향상될 수 있었다. 이것이 1991년 체제의 특징이라 할 수 있다.

남북 사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서

남과 북은 분단된 조국의 평화적 통일을 염원하는 온 겨레의 뜻에 따라, 7·4 남북공동성명에서 천명된 조국통일 3대원칙을 재확인하고, 정치군사적 대결상태를 해소하여 민족적 화해를 이룩하고, 무력에 의한 침략과 총돌을 막고 긴장완화와 평화를 보장하며, 다각적인 교류협력을 실현하여 민족공동의 이익과 번영을 도모하며, 쌍방 사이의 관계가 나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수 관계라는 것을 인정하고, 평화통일을 성취하기 위한 공동의 노력을 경주할 것을 다짐하면서, (다음과 같이 합의하였다.)…

남북관계의 이중성



기본합의서를 채택한 이후, 북한의 김일성은 “대결의 시대는 이제 끝났고 협력·합작하고 교류하고 불가침하는 시대가 시작되었다”고 평가하였으며, 남한의 정원식 국무총리도 “반목과 대결의 시대가 끝나고 화해협력의 시대가 개막” 되었다고 평가하였다. 따라서 1991년도의 남북기본합의서는 남북관계에 있어 획기적인 전환점의 계기를 조성해 줄 수 있는 역사적인 문건이었다.

그러나 남북기본합의서 채택 이후에도 남북관계는 남북기본합의서에서 약속한 내용으로 이행되지 못하고, 북한의 핵시설에 대한 의혹이 제기되기 시작하면서 악화되기 시작하였다. 1993년 3월 북한은 김영삼정부가 출범한 직후에 ‘준 전시상태’를 선포하면서 남북관계를 극도의 긴장상태로까지 악화시키고 있었다.

탈냉전 이후 남북 간의 적대적 균형이 북한에게 불리하게 전개되기 시작하면서, 북한은 방어적 차원의 생존 전략적 차원에서 남북관계에 접근하려는 경향을 보여 주었다. 분단의 한 축을 구성하고 있는 북한의 경우는 미국이나 일본 등과의 적대관계가 지속됨으로써, 남북 간의 탈냉전이 비대칭적으로 차별화되는 현상이 나타났다. 북한의 방어적 차원의 생존전략은 핵전략으로 나타나기 시작하였다.

북한이 생존을 위한 전략적 선택으로서 핵물질을 활용하려는 전략은 1994년 제네바 기본합의서의 채택으로 한반도정세를 북미관계의 구도로 이동시키는 결과를 초래하였다. 이로써 남북관계는 북미관계에 종속되는 상황으로 연출되어 버렸다.



2000년 남북 정상회담

다. 21세기의 협력적 공존관계와 남북관계의 교착

탈냉전과 세계화시대로의 이행과정 속에서도 좀처럼 변하지 않고 있었던 남북관계는 1998년 남한에서 김대중정부가 출범하면서 새로운 국면을 맞게 되었다. 김대중정부는 북한에 대하여 공식적으로 흡수통일 포기를 선언하고, 북한 체제의 정체성을 인정하는 대북정책을 추진하기 시작하였다. 김대중 대통령은 ‘선 평화, 후 통일’을 지향하는 ‘햇볕정책’을 내세우며 대북정책의 목표를 ‘평화, 화해, 협력의 실현을 통한 남북관계의 개선’으로 정했다.

2000년 6월의 역사적인 제1차 남북정상회담은 남북관계의 새로운 장을 열었다. 한반도 문제의 당사자 해결원칙이 천명됐고, 통일의 방향에 대한 큰 틀의 합의가 마련됐다.

남북정상회담 이후 남북관계는 급속도로 개선되었다. 당국 간의 대화, 민간 급의 교류와 협력, 국민들의 협조, 국제사회의 지지가 동반되면서 남북 간의 적대적 대결구도가 크게 약화되고 있었다. 분단 이래 처음으로 남북관계가 북미 관계를 포함하여 한반도에 형성되어 있었던 냉전구도를 약화시키는 데 주도적

6·15 남북공동선언 주요 내용

남북정상들은 분단 역사상 처음으로 열린 이번 상봉과 회담이 서로 이해를 증진시키고 남북관계를 발전시키며 평화통일을 실현하는 데 중대한 의의를 가진다고 평가하고 다음과 같이 선언한다.

- ① 남과 북은 나라의 통일문제를 그 주인인 우리 민족끼리 서로 힘을 합쳐 자주적으로 해결해 나가기로 하였다.
- ② 남과 북은 나라의 통일을 위한 남측의 연합제 안과 북측의 낮은 단계의 연방제안이 서로 공통성이 있다고 인정하고 앞으로 이 방향에서 통일을 지향시켜 나가기로 하였다.
- ③ 남과 북은 경제협력을 통하여 민족경제를 균형적으로 발전시키고, 사회, 문화, 체육, 보건, 환경 등 제반분야의 협력과 교류를 활성화하여 서로의 신뢰를 다져 나가기로 하였다.

인 역할을 수행하고 있었다. 남북관계의 진전에 따라 북미 간에도 최고위층들의 상호방문을 통해 북미관계의 정상화가 목전에 임박한 듯 보였다.

이에 따라 북한에서도 2000년 이후의 분단시대를 ‘6·15 통일시대’로 규정할 정도로 통일에 대해 낙관적 가능성을 보여준 시기였다. 1991년 남북 기본합의서 체제는 다시 2000년 이후 다방면에 걸친 교류협력체제로 이동하고 있었다. 남북정상회담 이후 생성되기 시작한 2000년 체제는 탈분단형의 교류협력 체제에 바탕을 두고 있었다. 2000년 체제에서는 남북관계가 남북한의 권위 있



개성공단에서 작업 중인 북한 근로자들

는 당국자들 간의 합의를 바탕으로 당국과 민간차원의 다양한 형태의 대화와 교류협력을 지속시켜 나갈 수 있는 제도적 장치들이 계속해서 생성되면서 분 단체제에서 의미 있는 변화가 동반되고 있었다. 남북 간의 교류협력을 촉진시켜 나갈 수 있는 제도적 기반은 물론이고, 남북한 내부에서도 화해협력시대를 뒷받침할 수 있는 법·제도적 장치들이 생성되었다. 남북 간에 엄격하게 차단 되어 있었던 지리적 경계선이 다시 열리기 시작하였고, 사회·경제적 차원의 교류협력이 지리적 차원의 탈 경계로 이어지면서 새롭게 진전된 남북관계의 시 대상을 연출하기 시작한 것이다.

그러나 남북 간의 탈냉전을 위한 새로운 변화의 시도는 순탄하게 진행되지 못하고, 국내외의 도전에 의하여 속도조절이 불가피한 상황에 직면하였다. 국내적으로는 남북 간의 빠른 진전에 의혹을 갖고 있는 보수진영이 김대중정부의 대북정책에 이의를 제기하면서 남남갈등이 분출되기 시작하였다. 대외적으로



남북한 철도-도로 연결 모습

는 남한의 대북정책의 강력한 지지기반 을 제공해 주고 있는 미국에서도 북한 에 대한 의혹이 끊임없이 제기되는 가운데 2001년 부시가 집권한 이후에는 공식적으로 대북 협력정책에 이의를 제기하기 시작한 것이다. 세계질서를 주도하고 있는 미국에 의한 북한 불신은 북미관계의 악화는 물론이고, 남북 간의 접근속도에도 부정적 영향을 미치기 시작하였다. 남한 내에서도 북한에 대한 불신평조로 인해 남북관계의 진전을 수용할 수 있는 문화적 공간이 충분하게 성숙되지 못하고 있음을 보여주었다.

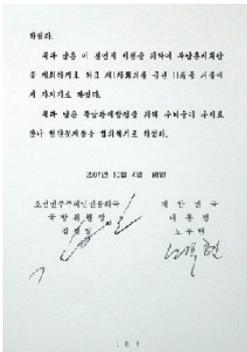
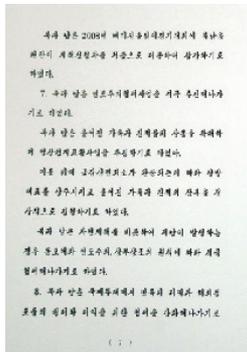
2001년 미국에서 부시 행정부가 출범한 이후 남북관계는 북미관계의 악화에 따른 새로운 도전에 직면하면서 어느 일방의 의지나 노력만으로는 움직이지 못하는 매우 복잡한 입체방정식의 관계로 변화되었다. 북미관계의 악화는 남북관계의 진전에 지장을 초래하고, 한미관계에까지도 부정적 영향을 미치고 있었다.

2003년 노무현정부가 출범한 이후에는 한미동맹이 ‘이혼’하게 될 것이라는 이야기도 공공연하게 거론될 정도로 한미관계는 북미관계의 악화로 새로운 도전을 맞고 있었다.

북미관계의 악화는 계속해서 한미 간 동맹결속력을 시험하였다. 북한은 남한에게 남북관계의 진전을 위해 한미공조 대신 남북공조를 요구하면서 압박하였다. 남북 간의 교류협력이 활성화되는 과정에서도 북한은 2006년 북한의 제1차 핵실험과 미사일을 비롯한 대량살상무기의 개발을 지속하면서 남북관계의 긴장을 초래하는 현상도 계속되고 있었다. 미국도 북미관계의 진전 없는 남북관계 진전에 압박을 가하는 현상까지 동반되고 있었다.

그럼에도 불구하고 2000년 체제를 구축하면서 형성되기 시작한 화해협력 시대의 남북관계는 북미관계의 악화에 따른 다방면적 도전에도 불구하고 교류협력의 틀을 지속해 나가면서 2007년 10월에는 남북한 정상이 다시 만나 총 8개항으로 구성된 ‘남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언’(10·4 선언)을 발표하여 새로운 남북관계사를 창출할 수 있는 가능성을 보여 주었다.

그러나 2008년 2월 남한에서 이명박정부가 새로 출범하면서 남북관계는 다시 교착상



2007년 10·4 남북공동선언서

남북관계 발전과 평화번영을 위한 공동선언

쌍방은 우리민족끼리 6·15 공동선언의 정신을 재확인하고 남북관계발전과 한반도 평화, 민족공동의 번영과 통일을 실현하는 데 따른 제반 문제들을 허심탄화하게 협의하였다.

- ① 남과 북은 6·15 공동선언을 고수하고 적극 구현해 나간다.
- ② 남과 북은 사상과 제도의 차이를 초월하여 남북관계를 상호존중과 신뢰관계로 확고히 전환시켜 나가기로 하였다.
- ③ 남과 북은 군사적 적대관계를 종식시키고 한반도에서 긴장완화와 평화를 보장하기 위해 긴밀히 협력하기로 하였다.
- ④ 남과 북은 현 정전체제를 종식시키고 항구적인 평화체제를 구축해 나가야 한다는 데 인식을 같이 하고 직접 관련된 3자 또는 4자 정상들이 한반도 지역에서 만나 종전을 선언하는 문제를 추진하기 위해 협력해 나가기로 하였다.
- ⑤ 남과 북은 민족경제의 균형적 발전과 공동의 번영을 위해 경제협력 사업을 공리공영과 유무상통의 원칙에서 적극 활성화하고 지속적으로 확대 발전시켜 나가기로 하였다.

태를 맞고 있다. 이명박정부는 북한의 핵문제와 남북관계를 연계하여, 북한이 핵을 폐기해야 남북관계의 진전이 가능할 수 있다는 입장을 선택한 것이다. 특히 북한은 2008년 7월 11일 금강산관광 도중 남한 관광객 박왕자씨의 피격·사망사건이 발생한 이후 남한당국의 강력한 요구로 인해 금강산 관광이 3년여



제2차 남북정상회담



대북 인도적 지원사업 모습

재개되지 못하자, 현지의 한국 측 자산을 몰수하고 독점사업권자인 현대아산을 배제한 채, 독자적인 금강산 관광사업을 추진하려는 자세를 구체화시켰다. 2009년에는 장거리 로켓을 발사하고 핵실험을 강행하면서 한반도는 제3차 핵위기의 시대를 경험하는 위기국면으로 전개되고 있다. 남북 간의 화해협력의 시대에서도 북미관계의 진전 없이 남북관계의 지속적인 발전은 매우 어려운 민중사적 과제라는 점을 다시 한 번 확인시켜 주고 있다.

그러나 남북한은 여러 가지 어려움에도 불구하고 끊임없이 도전하고 있다. 화해협력시대의 특징은 남북 간의 갈등에도 불구하고 화해협력의 틀을 지속시켜 나간다는 점에 있다. 이명박정부 출범 이후 2000년 체제 이후 축적되어 왔던 화해협력의 기반이 크게 약화되기는 하였지만, 여전히 남북한은 개성공단을 비롯하여 서로의 끈을 놓지 않으려는 안타까움을 갖고 관계 진전을 염원하고 있다. 남북 간에는 적정한 조건이 충족된다면 다시 이어 나갈 수 있는 희망의 공간이 점점 넓어지고 있다는 사실을 주목할 필요가 있다.

2. 남북한의 통일정책 과정

가. 남한의 통일정책

한반도의 통일은 남한의 태도와 정책에 달려 있다. 남한이 통일에 대하여 어떠한 생각을 가지고 있으며, 어떠한 방식으로 통일을 하려는 지에 대해서는 정부정책을 통해 표현되어 왔다. 대한민국 정부는 남한사회의 통일정책을 대표하는 공식적인 통로로서의 역할을 수행해 오고 있다.

1948년 대한민국 정부가 출범한 이래 우리는 지난 60여 년 동안 모두 17차례에 걸쳐 10명의 대통령에게 통일정책을 위임하여 왔다. 한국의 역대 대통령들은 막강한 대통령의 권한을 기반으로 통일에 대해 적극적 자세를 견지하여 왔다. 그러나 통일문제를 보는 시각에 있어서는 대통령마다 다른 생각들을 갖고 있었다.

이승만 대통령

초대 대통령이었던 이승만은 “국토통일을 위한 어떠한 시도도 대한민국 정부 존립 목적 하에서만 허용될 수 있는 것이며, 북한괴뢰 정권과의 협상은 공산정권의 묵시적 승인을 뜻하는 것이므로 여사한 모욕적인 협상은 결코 있을 수 없다”는 입장에서 접근하고 있었다. 이승만 정부에서는 오직 대한민국 정부만 통일의 주체로 정당성을 갖고 있다는 입장에서 접근하였다. 그러나 이승만 대통령은 무력적 방법을 동원해서라도 통일해야 한다는 이른바 ‘북진통일론’을 주장하면서도 공식적으로는 ‘평화적 통일, 합의에 의한 통일’을 북한에 계속 제의하였다.



7·4 남북공동성명을 위한 남북한 회의 장면

박정희 대통령

1960년 5·16 군사혁명을 통해 집권한 박정희 대통령은 제5대에서 제9대까지 16년 동안(1963~1979) 대통령직을 수행하면서 반공을 ‘제일의 국시’로 내세우고 ‘선 건설 후 통일’론을 대북정책의 기조로 삼았다. 박정희 대통령이 집권하는 동안 남한에서는 강력한 반공적 안보국가의 역할을 축적하는 데 총력을 경주한 나머지 통일을 위한 구체적 노력은 상대적으로 경시되는 상황에 놓일 수밖에 없었다.



김일성 특사로 서울을 방문한 박성철 부수상과 악수하는 박정희 대통령

전두환 대통령

1979년 박정희 대통령의 서거에 따른 갑작스런 헌정 중단을 통해 집권한 전두환 대통령은 제11~12대(1980~1988) 대통령직을 수행하면서, 1982년 ‘민족 화합 민주통일방안’을 제시하였다. 이를 통해 남한정부는 통일에 대해 민족자결의 원칙에 의거하여 민족 전체의 의사가 반영되는 민주적 절차와 방법을 통해 통일헌법의 제정과 남북한 총선거를 실시하여 통일민주 공화국을 건설하자는 내용을 제안하였다. 남한으로서는 과거보다 훨씬 구체적이고 체계적인 통일방안을 제시하였다는 점에서 커다란 의의가 있었다. 이에 따라 전두환 정부에서는 민족화합을 위한 20개 항목에 걸친 구체적인 시범사업을 제안하기도 하였다.

노태우 대통령

세계적 냉전이 해체되는 전환기시대를 배경으로 제13대 대통령으로 취임한 노태우 대통령은 1988년에는 “민족자존과 통일번영을 위한 특별선언”(7·7선



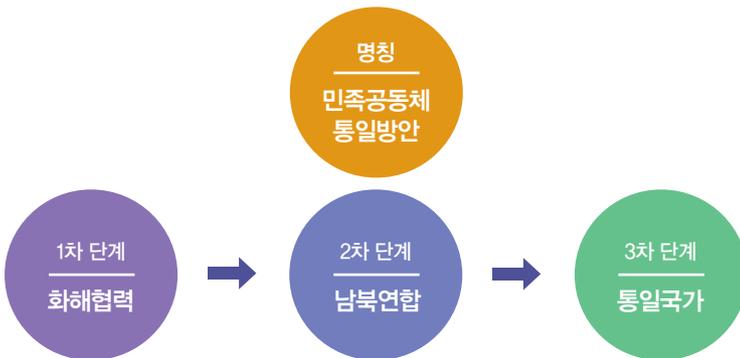
북한 연형묵 총리와 만나 악수하는 노태우 대통령

언)을 통해 남과 북은 분단의 벽을 헐고 모든 부문에 걸쳐 교류를 실현할 것을 제안하였다. 그리고 북방정책을 통해 사회주의 진영의 국가들과의 외교관계 수립을 통해 대외관계의 기반을 확충하는 동시에 남북관계에 있어서도 ‘한민족공동체 통일방안’을 통해 새로운 변화를 모색하였다. 이에 따라 북한의 핵심적 우방이었던 러시아와의 수교(1990), 그리고 중국과 수교(1992)를 이룩할 수 있었다.

김영삼 대통령

1993년 제14대 대통령으로 취임한 김영삼 대통령은 한민족공동체 통일방안을 발전시켜 남북화해협력단계·남북연합단계·1민족 1국가 1체제 1정부의 통일국가단계라는 3단계 모형을 핵심으로 하는 ‘민족공동체 통일방안’을 1994년 발표하고 남북관계의 변화를 시도하였으나, 1994년 김일성의 갑작스런 사망을 계기로 ‘북한붕괴론’에 매몰되면서 제1차 북핵 위기를 기반으로 남북관계가 대결관계로 악화되었다. 이때부터 대한민국도 북한의 연방제 통일방안과 구별되는 독자적인 이름의 통일방안을 갖게 되었다.

대한민국의 공식적 통일방안



민족공동체 통일방안의 핵심 포인트

김영삼 대통령이 광복절기념식에서 밝힌 '민족공동체 통일방안'의 가장 커다란 특징을 한마디로 요약하면 자유민주주의 방식으로 통일돼야 한다는 것이다. 즉, 통일국가의 미래상으로서 자유민주주의 국가형태를 제시하고 있다. 그리고 통일국가를 완성해 나가기 위하여 △자주 △평화 △민주라는 3대 원칙을 통해 △화해·협력단계와 △남북연합단계를 거쳐 △1민족 1국가 통일국가 완성이라는 3단계론을 제안하였다.

민족공동체 통일방안에서는 통일이 하루아침에 이루어질 수 있는 것이 아니기 때문에 하나의 민족공동체를 건설하는 방향으로 점진적·단계적으로 추진되는 것이 바람직하다고 보았다. 이에 따라 남북은 화해협력의 단계를 거쳐 남북연합을 구축하고, 최종적으로는 1민족 1국가 1체제 1정부로 구성된 단일국가형 통일한국을 건설하자는 구상을 제시하였다. 여기에서 첫 번째 화해협력 단계에서는 남북한의 적대와 불신을 줄이기 위하여 상호협력의 기회를 모색하는 시기에 해당한다. 두 번째의 남북연합의 단계는 화해협력의 단계에서 구축된 상호신뢰를 바탕으로 남북 간의 교류와 협력이 더욱 활성화되고 제도화되는 단계로 제시되었다. 그리고 마지막의 통일국가를 완성시키는 단계에서는 남북연합의 단계에서 제정한 통일헌법에 따라 남북한 자유총선거를 통해 통일국회를 구성하고, 통일정부를 수립하여 1민족 1국가 1체제 1정부의 통일국가를 건설하자는 내용이다.

그러나 '민족공동체 통일방안'에 대한 북한의 반응은 매우 싸늘하였다. 당시 북한의 관영매체인 노동신문에서는 “사실상 비현실적이고 일고의 가치도 없는 것”이라는 논평을 내놓을 정도였다. 민족공동체 통일방안은 김일성의 사망 직후 남북관계가 최악으로 악화되는 상황에서 발표되었다는 점에서 공식적 통일방안으로의 아쉬움이 있다. 그럼에도 불구하고 민족공동체 통일방안은 1994년 이후부터 현재까지 우리 정부의 공식적인 통일방안으로 간주되고 있다. 1998년부터는 단지 대북정책에서 차이점이 발견된다.

김대중 대통령

1998년부터 2008년간은 한국에서 처음으로 진보적 성격의 대통령들이 집권 하면서, 역대정부와는 전혀 다른 시각에서 한반도문제에 접근하여 통일을 지향하는 정책이 아니라, 보다 현실주의적 차원에서 남북 간의 공존과 번영에 역점을 두는 정책으로 전환되었다. 남한의 일방적인 흡수통일정책에 대한 변화의 흐름은 1998년 김대중정부가 들어서면서 나타나기 시작하였다.

제15대 김대중 대통령은 역대 정부의 봉쇄형 대북정책을 대신하여 햇볕정책, 포용정책, 화해협력정책 등으로 표현되는 대북정책을 통해 북한의 안정적 변화를 유도하면서 한반도에서 통일의 기반을 마련하려는 정책에 확신을 갖고 있었다. 김대중정부는 공식적으로 흡수통일의 포기를 선언하고 화해협력을 통한 남북공존에 역점을 두는 정책으로 대체하였다. 김대중정부가 선택한 대북 화해협력정책은 ‘접근을 통한 변화’를 추구하고, 서해교전에도 불구하고 금강산 관광을 계속 추진해 나가는 등 일관된 정책기조를 유지하였다. 김대중정부는 성급한 통일을 추진하기보다는 평화통일의 기반을 조성하는 데 주력하고, 안보와 화해협력을 병행 추진하면서 남북관계를 통일 지향적으로 발전시켜 나가려는데 역점을 두고 있었다. 이에 따라 남북 간에는 교류협력이 확대되고 인적 교류도 증가하여 긴장을 완화하는 성과를 거둘 수 있었지만, 북한의 핵개발과 군사문제에 대한 협상거부로 평화공존의 제도화에는 실패하였다.

노무현 대통령

김대중 대통령에 이어 집권한 제16대 노무현 대통령도 김대중정부의 대북정책을 발전적으로 계승시킨 ‘평화번영정책’을 통해 한반도에서 평화정착의 기반을 마련하는 데 정책의 초점을 두고, 대화를 통한 문제해결, 상호 신뢰구축과

호혜주의, 남북 당사자원칙에 기초한 국제협력, 국민적 참여에 의한 정책추진 등을 강조하면서 북한의 변화를 시도하였다. 그러나 2006년 북한의 제1차 핵 실험으로 그 의미가 크게 퇴색될 수밖에 없었다.

이명박 대통령

이와 같은 정책적 흐름은 2008년 이명박정부가 집권하면서, 전면적으로 새로운 성격의 대북정책으로 재조정되는 국면으로 전개되었다. 이명박정부는 역대정부에 의해 추진된 대북정책의 경험을 토대로, 대한민국의 정체성과 실용성을 중시하는 새로운 대북정책으로서 ‘상생공영정책’을 제시하였다. 상생공영정책은 2008년도 통일부의 대통령에 대한 업무보고 과정에서 처음으로 거론되었다.

이명박정부에서는 상생공영정책을 통해 ‘엄격한 상호주의’를 바탕으로 남북간 동시적이고, 균등하며 대칭적인 관계를 강조했다. 상생공영의 대북정책은 남북관계의 발전이 처음의 적대관계에서 화해협력관계를 거쳐서 상생공영의 단계로 전개될 것이라는 가정에 근거하고 있다. 상생공영정책은 김대중정부의 화해협력정책, 노무현정부의 평화번영정책과 같은 이명박정부의 대북정책 비전이며 목표로 제시되었다. 상생공영은 1991년에 채택된 남북기본합의서(‘남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서’)의 키워드인 ‘화해’와 ‘협력’을 ‘상생’과 ‘공영’ 지향으로 발전시킨 것으로 볼 수 있다.

‘상생과 공영의 대북정책’은 첫째, 한반도 비핵화를 이룩하고 남북한 간 군사적 신뢰구축과 긴장완화를 실현하는 ‘평화공동체’, 둘째, 북한의 발전과 국제사회의 참여를 돕고 남북 모두에게 이익이 되는 경제협력을 추구하는 ‘경제공동체’ 셋째, 남북한의 인도적 문제를 해결하고 남북 주민의 삶의 질을 향상시켜 7,000만 동포 모두의 행복을 추구하는 ‘민족공동체’의 실현을 비전으로 제

시하고 있다. 구체적 실행계획으로는 북한이 핵을 포기하고 개방을 한다면 “국제사회와 협력해 앞으로 10년 내에 1인당 주민소득이 3,000달러에 이를 수 있도록 돕겠다”는 이른바 ‘비핵·개방 3000 구상’을 제시하였다. 비핵·개방 3000 구상은 북한이 핵문제를 해결하여 미국 및 일본과 국교정상화를 실현하고 자본주의 국제사회에 참여함으로써 경제발전을 실현하는 것을 지원하는 정책이라는 점에 특징이 있다. 다시 말하면 북한이 정상국가로 진입할 수 있도록 도움을 주겠다는 것이다. 이러한 정책구상의 성공여부는 북한의 비핵화와 개방화에 달려 있다.

대북정책의 성패는 북한의 태도와 반응에 달려있다. 문제는 “구슬이 서말이라도 꿰어야 보배”라는 말처럼 대북정책의 상대인 북한이 어떤 입장과 자세를 견지하며 호응해 나오느냐 하는 것이 관건이다. 이제까지 정권마다 각각 차별화된 통일정책 또는 대북정책을 통해 한반도 통일에 대한 희망의 메시지를 제시해 주었지만, 번번이 공허한 이상으로 끝나고 있다. 정책의 진정성은 실현가능성에 있다. 실현되지 못하는 정책은 정치적 슬로건에 불과할 뿐이다.



김일성 찬양문구

나. 북한의 통일정책

북한의 통일정책은 남한에 비해 비교적 큰 변화 없이 지속과 변화를 거듭하고 있다. 북한은 건국 이래 북한사회의 운명을 결정하는 최고지도자가 김일성, 김정일에 이어 김정은 체제로 이어지고 있으나, 통일정책만큼은 변화되지 않고 있다. 반면 남한은 대통령의 교체에 따라 통일정책 역시 꾸준한 변화를 시도해 왔다.

1 김일성 시대에는 어떠한 통일정책을 펼쳤는가?

민주기지론

북한은 해방 이후 제시한 혁명이론이다. 민주기지론은 전 한반도의 사회주의화에 앞서 북한 지역에 먼저 공산주의 기지를 건설하는 것을 의미한다.

북한에서 한반도 통일에 대한 접근은 매우 적극적이고 공격적 성향을 띠고 있었다. 북한지역은 한반도 통일을 위한 ‘민주기지’, ‘혁명기지’라는 의미를 부여하였다. 북한에게

남한은 외세의 지배에서 구출해야 할 ‘해방’의 대상으로 간주되었다. 북한의 경우도 남한의 존재가치를 부정하고 ‘북한식 흡수통일론’을 주장하고 있었다.

북한의 무모한 공세적인 통일지상주의 노선은 1950년도 한국전쟁을 통한 무력적 통일을 시도하였지만 미국의 전쟁 개입으로 좌절을 경험하였다. 한국전쟁 이후에도 한반도의 분단지형이 다시 국제적인 냉전구도의 방향으로 정착되면서, 북한의 통일구도는 미국과의 대결구도에 초점을 맞추는 방식으로 전환되었다. 북한은 한국전쟁 이후 1950년대에는 주한미군의 철수를 전제로 일체의 외국간섭을 배제하고, 민주적 방식으로 자유로운 남북한 총선거를 통한 통일방안을 주장하면서 공세적인 통일담론을 주도하였다. 1960년대에 들어오면서 북한은 자유총선거를 통한 북한식 통일방안에 대한 남한의 소극적이고 부

정적인 반응을 이유로 처음으로 2개의 현존하는 정부와 국가적 실체를 인정하면서 통일지향의 국가를 건설하자는 내용의 ‘연방제’ 통일방안을 제안하였다.

그러나 북한은 한반도 통일에 대하여 남한의 실체를 인정하는 연방제보다는 남한의 실체를 부정하

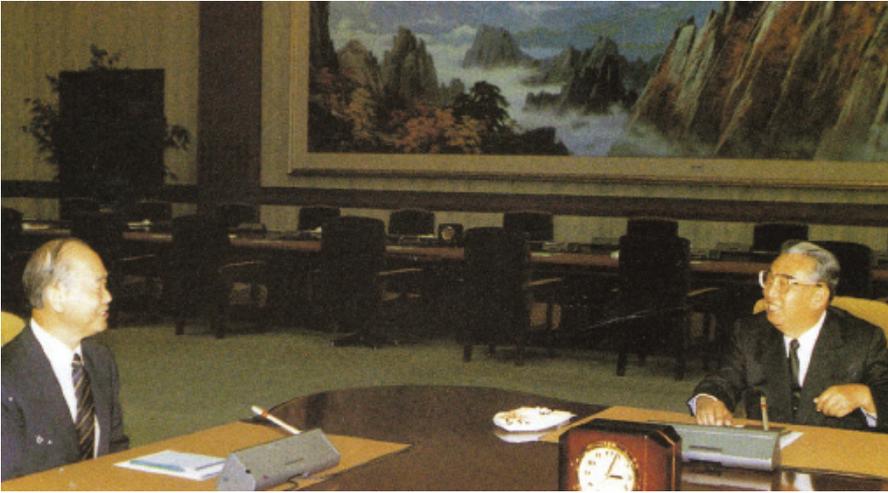
는 ‘남조선혁명’ 방식에 더 큰 무게를 두고 있었다. 북한의 남조선혁명론에 의한 통일방안은 “조국의 통일과 조선혁명의 승리를 위하여서는 북반부의 사회주의 역량을 강화하는 동시에 남조선의 혁명역량을 강화해야 하며 북반부에서 사회주의건설을 촉진하는 동시에 남조선에서 혁명을 수행”하는 것이 필요하다는 것이었다. 북한의 이와 같은 남조선혁명론에 의한 통일방안은 4·19혁명과 같은 남한사회의 혁명역량이 존재하고 있다는 점에 근거한 것이었다. 이에 따라 북한은 남조선혁명의 완성을 위해 남한정세에 적극적으로 개입하여 남한사회의 민주화운동에 편승하면서 친북혁명세력을 형성하는 데 주력하였다.

북한의 일방주의적 통일방안은 1970년대의 국제환경의 변화에 직면하여 남한과의 정치적 대화를 통한 상호주의적 통일방안으로 이동하려는 듯한 모습을 보여 주었다. 1972년의 역사적인 7·4 공동성명은 북한에 있어서도 남한을 민족문제의 해결을 위한 정치적 대화의 상대방으로 인정한다는 것을 빌미로 헌법 개정을 통해 1인 독재체제 강화에 이용되었다. 1970년대 이후부터 북한은 남한과 통일문제의 주도권을 장악하기 위한 적대적 경쟁체제를 전개하면서, 전략적 우위를 점유하려는 공방전을 치열하게 교환하기 시작하였다.

1980년에 들어오면서 김일성은 조선로동당 제6차대회를 통하여 “우리는 우리의 사상과 제도를 결코 남조선에 강요하지 않을 것이며 오직 민족의 단합

남조선혁명론

남조선혁명론에 따른 북한의 통일방안은 “조국의 통일과 조선혁명의 승리를 위하여서는 북반부의 사회주의 역량을 강화하는 동시에 남조선의 혁명역량을 강화해야 하며 북반부에서 사회주의건설을 촉진하는 동시에 남조선에서 혁명을 수행”하는 것이 필요하다는 것이다.



제2차 남북고위급회담시기 김일성 주석을 만나는 강영훈 국무총리

과 조국통일을 위하여 모든 것을 복종시킬 것입니다. 우리 당은 북과 남이 서로 상대방에게 존재하는 사상과 제도를 그대로 인정하고 용납하는 기초 위에서 북과 남이 동등하게 참가하는 민족통일 정부를 내오고 그 밑에서 북과 남이 같은 권한과 의무를 지니고 각각 지역자치제를 실시하는 연방공화국을 창립하여 조국을 통일할 것을 주장”하면서 ‘고려민주연방국’을 통일국가의 정식 국호로 제시까지 하였다. 김일성에 의해 제시된 연방공화국 이름 하의 통일 국가의 모형은 ‘하나의 민족, 하나의 국가, 두 개의 제도, 두 개의 정부’로 구성된 연방제 국가였다. 김일성에 의해 제안된 고려민주연방공화국에 의한 통일방안은 남한의 실체를 존중하는 듯한 진일보한 내용을 포함하고 있는 것처럼 보이지만, 다른 한편으로는 현존하는 남북한 체제를 인정하는 토대 위에서 남북관계의 안정성을 확보하려는 의도를 드러내고 있었다. 다시 말하면 남한체제에 대한 인정을 통하여 북한체제의 안정성을 유지하려는 정교한 의도가 숨겨져 있었다.

동서진영 간의 대결구도를 배경으로 적대적이고 공세적인 일방적 흡수통일

론을 띠고 있었던 북한의 통일방안은 1980년대 말과 1990년대 초에 걸친 사회주의 진영의 붕괴를 동반한 세계적 차원의 탈냉전시대가 도래하면서 새로운 변화를 모색하였다. 탈냉전시대의 도래는 북한에게 위기인 동시에 기회로 작용하였다. 탈냉전시대의 북한은 한마디로 대내외적으로 사회주의체제의 존립을 위협하는 요인이 동시에 분출하면서 ‘총체적 위기’ 국면을 맞게 되었고, 이러한 새로운 환경은 북한의 통일방안을 생존 전략적 차원에서 접근하는 기회로 작용하게 하였다. 북한은 위기국면 속에서도 남한에 대한 공세적 태도는 계속되고 있었다.

탈냉전 이후 북한의 통일방안은 남한과의 공존에 기초한 점진적이고도 단계적인 연방제 국가의 창설로 이어졌다. 북한은 1991년 신년사를 통해 “북과 남에 두 제도가 존재하고 있는 실정에서 누가 누구를 먹거나 누구에게 먹히우지 않는 원칙에서 하나의 민족, 하나의 국가, 두 개의 제도, 두 개의 정부에 기초한 연방제 방식으로 실현되어야 한다. 북과 남의 서로 다른 제도를 하나의 제도로 만드는 문제는 앞으로 천천히 순탄하게 풀어가도록 후대에게 맡겨도 되지만, 사상과 제도의 차이를 초월하여 하나의 민족으로서 하나의 통일국가를 세우는 일은 이는 더는 미루지 말아야 한다. 우리는 고려민주연방공화국 창립방안에 대한 민족합의를 보다 쉽게 이루기 위하여 잠정적으로는 연방공화국의 지역 자치정부에 더 많은 권한을 부여하며 장차로는 중앙정부의 기능을 더 높여 나가는 방향에서 연방제 통일을 점차적으로 완성하는 문제도 협의할 용의가 있다”는 통일론을 주장하였다. 북한은 한반도에 두 개의 국가가 존재한다는 사실을 바탕으로 연방제에 기초한 두 체제의 공존을 보장하는 통일론을 주장하고 있었다. 그러나 북한은 1991년 남북한의 유엔 동시 가입 이후에도 하나의 조선론을 포기하지 않고, 대남정책에서도 기존 입장을 되풀이하고 있었다.

2 김정일 시대에는 어떠한 통일정책을 펼치고 있는가?

선군정치

선군정치는 말 그대로 군을 우선하는 통치방식이다. 북한에서 선군정치는 “군사 선행의 원칙에서 혁명과 건설에서 나서는 모든 문제를 풀어나가며 군대를 혁명의 기둥으로 내세워 사회주의 위업 전반을 밀고 나가는 정치방식”이다. 선군정치는 1995년 초에 처음 논의되어 1998년 김정일의 국방위원장 취임과 함께 북한의 핵심적 통치방식으로 정착하였다.

1994년 김일성의 사후 김정일은 1997년 8월 4일 “위대한 수령 김일성동지의 조국통일 유훈을 철저히 관철하자”라는 제하의 글을 통하여 ‘조국통일 3대원칙’, ‘전민족대단결 10대강령’ 그리고 ‘고려민주련방공화국 창립방안’ 등을 ‘조국통일의 3대헌장’으로 규정하고, 1민족 1국가

2제도 2정부에 입각한 연방제 형식의 통일방안을 주장하였다. 김정일 시대가 출범한 이후에도 북한의 통일론은 김일성시대의 연방제 통일론에서 벗어나지 않고 있었다.

그러나 통일론을 완성시켜 나가는 방법론에 있어서는 커다란 차이점이 나타나기 시작하였다. 김정일은 남북 간의 비대칭적 불균형이 더욱 심화되는 상황에서 ‘선군정치’를 통해 당면한 위기를 관리하고 문제를 해결하는 수단으로 도입하기 시작하였다. 김정일의 선군정치는 군에 의존하고 군을 중시하며 군에 의거하는 위기관리정치로 나타난 것이다. 김정일이 선군정치의 논리를 바탕으로 핵물질을 이용한 엄청난 파괴력을 갖는 대량살상무기에 대한 유혹에서 벗어나지 못하면서, 한반도 정세는 급격하게 북미 간의 대결구도로 변질되기 시작하였다. 김정일의 선군정치로 인해 군사력이 남북관계의 전면으로 부상하고, 전쟁의 위험성이 고조되는 상황을 배경으로 북한은 생존력을 극대화하는데 총력을 경주하고 있다.

북한은 선군정치를 통해 미국과의 직접대화를 시도하면서, 북한체제의 정체성을 보존하는 것을 비롯하여 생존력의 기반을 축적하는 데 총력을 경주하고



군열병식에 참석한 김정일과 김정은

있다. 김정일의 선군정치는 정체성을 보존하려는 생존의 정치로 나타나고 있다. 김정일도 어떠한 상황에서도 북한체제의 정체성은 결코 포기할 수 없다는 입장을 보여주고 있다. 김정일을 비롯한 북한의 지도부는 북한체제의 정체성 보존을 위해 어떠한 희생이나 댓가도 지불할 각오가 되어 있다는 점을 여러 경로를 통해 국제사회에 전달하고 있다.

김정일의 선군정치에 의거하여 정체성을 중시하려는 정치패턴은 통일문제에 있어서도 동일하게 접근하고 있는 것으로 보인다. 분단 이후 처음으로 2000년도 6월 성사된 역사적인 정상회담을 통하여 김정일은 “1. 남과 북은 나라의 통일문제를 그 주인인 우리 민족끼리 서로 힘을 합쳐 자주적으로 해결해 나가기로 하였다. 2. 남과 북은 나라의 통일을 위한 남측의 연합제 안과 북측의 낮은 단계의 연방제 안이 서로 공통성이 있다고 인정하고 앞으로 이 방향에서 통일을 지향시켜 나가기로 하였다”는 합의내용을 발표하였다. 김정일은 남북 간의 비대칭성이 더욱 심화되고 있는 불리한 상황속에서도 연방제 통일방안을 포기하지 않고 있었다. 오히려 남한 측의 남북연합과의 유사성을 강조하면서 계속해서 한반도 통일방안으로서의 유용성을 보여주고자 하였다. 그러나 김정

북한의 시대별 통일정책의 흐름

시대	통일정책의 성격	주요 내용
1950년대	민주기치론	중립국 감시하의 자유총선거에 의한 통일
1960년대	과도적 남북연방제	남북한 자유총선거에 의한 남북연방제 창설
1970년대	고려연방공화국	남북한 자유 총선거에 의한 고려연방공화국의 창설
1980년대	고려민주연방공화국	연방국가기구에 기초한 연방공화국의 창설
1990년대	느슨한 연방제	1민족 1국가 2제도 2정부에 의한 연방제 통일국가
2000년대	낮은 단계 연방제	남북한 지역정부에 정치·군사·외교권을 부여하는 연방제 통일국가의 창설

일 시대의 연방제 통일론도 한반도 문제가 국제화되면서 새로운 변화의 흐름에 직면하고 있다.

김정일의 정체성 중시의 정치패턴은 남한을 비롯하여 그 어떤 나라들로부터도 정체성을 위협받거나 부정당하는 상황이 연출되면, 극단적인 저항과 무력도발로 나타나고 있다.

김정일 시대의 북한은 군사력에 의존한 선군정치를 강조하면서도 다른 한편으로는 평화적 문제해결방식에 대해서도 기회의 창을 제공하고 있다. 북한은 대화 제의에 있어서도 공세적이다. 다양한 채널과 수단을 통해 적대관계의 행위자들과의 대화와 협력을 적극 제안하고 있다. 김정일의 선군정치는 대화정치를 성공적으로 추진하기 위한 수단으로 활용되는 경향을 보여주고 있다.

남북한 통일방법론의 비교

구분	민족공동체 통일방안	고려연방제 통일방안
통일철학	자유민주주의	주체사상
통일원칙	자주, 평화, 민주	자주, 평화, 민족대단결 (남조선혁명, 연공합작, 통일 후 교류)
통일주체	민족구성원 모두	프롤레타리아계급
전제조건	-	국가보안법 폐지, 주한미군 철수
통일과정	화해협력→남북연합→통일국가 완성	연방국가의 점차적 완성

남북한 통일정책의 비교: 통일국가의 모형

구분	민족공동체 통일방안	고려연방제 통일방안
통일국가 실현절차	통일헌법에 의한 남북총선거	연석회의 방식에 의한 정치협상
통일국가 형태	1민족 1국가 1체제 1정부의 단일국가	1민족 1국가 2제도 2정부의 연방국가
통일국가 기구	통일정부, 통일국회(양원제)	최고민족연방회의, 연방상설위원회
통일국가 미래상	자유, 복지, 인간존엄성이 보장되는 선진민주국가	

다. 남북한 통일정책의 차이는 무엇인가?

분단 이후 반세기를 훌쩍 넘기는 지금까지 남북한의 정권들은 모두 통일을 최대의 민족적 대의로 설정하고 여러 가지 통일정책과 방안을 내세워 왔으며, 기회 있을 때마다 통일의지를 천명하였다. 그럼에도 불구하고 민족통일의 전망은 그리 밝아 보이지 않는다. 통일을 위한 원칙이나 방법이 부재하기 때문이 아니라, 그것을 실현시켜 나갈 수 있는 여건을 조성하지 못하고 있기 때문이다.

그럼에도 불구하고, 한반도 통일을 구현시켜 나가는 과정에서 필요한 구체적인 청사진은 매우 중요하다. 이러한 점에서 남북한의 통일에 대한 청사진을 담고 있는 통일정책을 비교 검토하여, 통일을 준비하는 것은 매우 중요한 일이다. 우선 남북한의 경우는 통일국가를 건설하는 방법과 절차에 있어 커다란 차이점을 보여주고 있다.

남북한은 통일과정뿐만 아니라 통일 이후의 국가형태에 대해서도 서로 다른 방안을 제시하고 있다. 모든 정책은 강한 실천력과 현실성이 필요하며, 그것을 결여하고 있다면 공허한 정치적 선언이나 슬로건에 불과할 따름이다. 남한의 통일정책이 내포하고 있는 특징 중의 하나는 북한이 먼저 변해야 한다는 전제에 기반하고 있다는 점에 있다. 북한은 남한을 제치고 미국만을 상대로 한반도

남북한 통일방안의 비교(1948~2011년 현재)

구분	남한		북한	
1948~60	제1공화국 (이승만정부)	유엔감시 하 남북 자유총선거	김일성 정권	민주기치론에 의거한 무력적화통일
1960년대	제2공화국 (장면정부)	남북자유 총선거론	김일성 정권	남북연방제
	제3공화국 (박정희정부)	선 건설 후 통일론		
1970년대	제4공화국 (박정희정부)	평화통일 외교정책선언	김일성 정권	고려연방제(1973) 조국통일 5대강령
1980년대	제5공화국 (전두환정부)	민족화합 민주통일방안	김일성 정권	고려민주연방공화국 창립방안(1980)
	제6공화국 (노태우정부)	한민족공동체 통일방안		
1990년대	문민정부 (김영삼정부)	민족공동체 통일방안	김정일 정권	1민족 1국가 2제도 2정부의 연방제 낮은 단계의 연방제론
	국민의정부 (김대중정부)			
2000년대	참여정부 (노무현정부)	민족공동체 통일방안 계승	김정일 정권	낮은 단계의 연방제론
	이명박정부	민족공동체 통일방안 계승		

문제를 논의하려는 자세로 일관하고 있다. 아직도 통일에 대한 우리의 사고의 수준은 제로섬 게임의 수준에 머물러 있음을 보여주고 있다.

남북한 모두 통일의 기회를 계속해서 늦춤으로써 통일문제를 푸는 방법은 더욱 더 복잡한 입체방정식을 동원할 정도로 복잡성을 더해가고 있다. 지금은 ‘탈 경계의 시대’로 변화되고 있다. 남북 간의 경계도 크게 달라지고 있다. 엄격한 영토국가에 기반을 둔 배타적 성격의 국민국가의 이상은 갈수록 약화되는 추세로 변화되고 있다. 그렇지만 한반도에서의 통일논의는 여전히 엄격하게 구분되어진 경계선을 뛰어넘지 못하고 있다. 이제는 ‘통일패러다임’도 바뀌어야 한다.

3. 전환기 한국사회의 남남갈등 진통

화해협력시대로의 남북관계의 전환과정 이후 남한사회에서는 ‘남남갈등’이라는 심각한 문제에 봉착하고 있다. 남남갈등은 북한문제 및 통일문제를 둘러싸고 발생되고 있는 남한사회의 균열현상을 의미한다. 남남갈등은 남한사회의 균열뿐만 아니라 남북관계의 진전을 저해하는 요인으로 등장하고 있다. 특히, 남남갈등은 남한사회의 다원주의적 구조에서 동반되는 일반적인 갈등과 결합되면서 매우 복잡한 갈등상황이 연출되고 있다. 이제는 대한민국은 복합적 갈등국가로 변모되고 있다.

어쩌면 남남갈등은 자유민주주의를 지향하는 다원주의사회에서는 지극히 자연스런 현상이다. 갈등의 존재는 건강한 사회의 단면으로 볼 수도 있다. 그럼에도 불구하고 남남갈등은 남북관계의 진전을 위해 남한사회가 극복해야 할 새로운 과제로 제기되고 있다.

남남갈등은 남한사회 구성원들 간에 존재하는 북한에 대한 인식과 태도의 불일치, 부조화에 따른 극단적인 대결상황을 의미한다. ‘남남갈등’이란 대북정책 혹은 통일에 대한 방법론을 둘러싸고 발생한 남한 내부의 보수와 진보세력 간



미소 공동위원회 회의장면

의 입장 차이를 말한다. 남남갈등은 남한사회를 구성하고 있는 사람들 간의 마음의 장벽과 갈등에서 비롯된다고 할 수 있다.

가. 반공주의에 기초한 획일주의적 분단문화

한반도의 분단은 남북 간의 분단뿐만 아니라 남남 간에도 보이지 않는 분단의 장벽을 쌓아 올렸다. 분단문제를 둘러싸고 남남 간에 ‘마음의 장벽’을 쌓기 시작한 것이다. 남남갈등의 발단은 분단에서 비롯된 문제이지만, 분단 상황을 대하는 태도에서 비롯되었다고 할 수 있다.

남한에서 태동한 분단문화의 원형은 한마디로 ‘반공주의’였다고 할 수 있다. 반공주의는 공산주의에 반대하는 보편주의적 성격 이외에도 특히, 북한 공산주의를 반대한다는 ‘반북주의’를 지향하는 매우 강력한 목적지향성 이데올로기였다. 반공주의는 1950년 한국전쟁을 거치면서 한국인들의 일상에 아무런 의심 없이 지극히 정당한 한국인의 정치문화로 자리 잡을 수 있었다. 반공주의는 ‘국시’였다. 반공은 한국의 자유민주주의가 지향해야 할 핵심적 가치였다. 한국 사회에서 반공은 생존과 번영을 위한 무조건적인 생활원리로 정착되었다. 반공주의는 남한사회의 이념적 지향을 대단히 협소하게 만들면서, 이념적 다양성의 공존을 어렵게 만들었다.

나. 탈냉전의 민주화

세계적 차원의 탈냉전은 한국사회의 성격 변화에도 커다란 영향을 미쳤다. 한국사회는 1987년을 기점으로 반공주의에 기초한 군부권위주의시대에서 벗어나 민주화 시대로 이행되면서 사고와 이념의 틀에서 변화가 동반되기 시작하였다. 북한문제에 있어서도 민주화의 논리가 적용되기 시작하였다. 민주화

는 다양성의 존중이었다. 자연적으로 한국사회에서 탈냉전시대의 흐름은 탈분단, 탈반공, 탈반북으로 이어지고 있었다.

그러나 민주화의 흐름도 오랫동안 경험에 기초하여 문화적 형태로 견고하게 구축되어 있는 반공주의를 해체하는 수준으로까지는 진전되지 못하였다. 민주화 시대에서도 북한과의 적대적 대치상태로 인해 반복되는 불행한 경험들은 반공주의의 정당성을 재확인시켜주면서 재생산의 기반으로 작용되었다. 따라서 북한과의 적대적 형태의 분단 상태가 지속되는 한 반공주의로부터 벗어나는 것은 불가능한 것처럼 보여 주었다.

다. 위로부터의 탈분단 대북정책

공식적인 법과 제도를 통해 분단 친화적 구조가 발달되어 있는 조건에서 아래로부터의 탈분단화의 시도는 제한적일 수밖에 없었다. 탈냉전의 시대에서도 견고성을 유지하면서 강력한 영향력을 미쳐 왔던 분단체제는 1998년 김대중정부가 집권하면서 새로운 국면을 맞이하기 시작하였다.



6·15 남북공동선언

건국 이래 처음으로 진보적 성격의 정권이 집권하면서, 남북관계에 있어서도 새로운 변화가 나타나기 시작한 것이다. 김대중정부는 역대 정부와는 전혀 다른 북한의 관점에서 한반도 문제에 접근하기 시작하였다. 김대중정부는 ‘역지사지’의 차원에서 북한의 처지와 입장, 그리고 정책과 전략 등을 고려하여 남북 간의 적대성을 완화하는 정책에 초점을 맞추었다.

한국사회에서 분단으로 인해 발생되기 시작한 남남갈등은 1998년 김대중정부의 대북 포용정책을 통해 북한을 타도의 대상이 아닌 협력의 대상으로 공식화하면서부터 새로운 양상을 띠기 시작하였다. ‘남남갈등’이란 용어는 1997년 8월 한겨레신문에서 처음으로 사용되기 시작한 것으로 알려지고 있다. 남남갈등의 초기양상은 주로 보수에 대한 진보의 저항으로 시작되었지만, 김대중정부가 출범한 이후에는 진보에 대한 보수의 저항으로 이동되는 새로운 국면으로 전개되었다. 어쨌든 남남갈등은 한국사회에 존재하는 보수와 진보 간의 이념적 갈등의 성향을 띠면서 남북관계에 영향을 미치고 있다.

특히, 2000년 6월 김대중 대통령과 김정일 국방위원장 간의 역사적인 남북 정상회담을 통해 발표된 6·15 공동선언에서 “남과 북은 나라의 통일문제를 그 주인인 우리 민족끼리 서로 힘을 합쳐 자주적으로 해결해 나가기로 하였다. 남과 북은 나라의 통일을 위한 남측의 연합제안과 북측의 낮은 단계의 연방제안이 서로 공통성이 있다고 인정하고 앞으로 이 방향에서 통일을 지향시켜 나가기로 하였다”는 내용의 통일론을 발표함으로써 보수진영의 반발이 거세지기 시작하였다. 합의내용에 대한 우려도 제기되었지만, 국민적 동의나 이해 없이 정부의 독단으로 국민적 일상에 직결되어 있는 중요 관심사를 일방적으로 처리하였다는 절차적 문제점에 대해서도 비판이 제기되었다.

또한 2000년 6·15 남북정상회담 이후에는 남북 간 교류협력이 크게 확장되기 시작하면서, 보수세력은 끈질기게 ‘짜주기 논란’을 제기하면서 남남갈등이 더욱 격화되는 양상으로 진전되었다. 인터넷을 통해 신문지상의 ‘남남갈등’을



남남갈등(보수단체 시위 장면)

검색해 보면, 이 말은 2000년부터 정치권 일각에서 사용되다가 2001년 8월 15일 조국통일범민족연합(범민련) 인사들의 방북 사건 이후 그 사용 빈도가 급격하게 늘어났음을 보여준다. 평양 '8·15 대축전'을 계기로 나타나고 있는 남남갈등은 남북관계의 새로운 구조가 만들어지고 있는 과정에서 불가피하게 겪고 넘어가야 할 신·구 구조 사이의 갈등이라고 볼 수 있다.

그러나 2008년 보수를 지향하는 이명박정부가 출범한 이후의 남남갈등은 다시 보수에 대한 진보의 도전과 저항의 형태로 전환되고 있다. 아울러 통일준비의 일환으로 제기되고 있는 통일세 추진방안에 대해서도 갈등의 조짐이 나타나고 있다.

남남갈등의 핵심은 극단적으로 말해 북한과 공존할 수 있느냐 없느냐에 있다. 즉, 북한과 공존할 수 없다면 어떤 지원도 할 필요가 없고 북한과 공존할 수 밖에 없다면 어떻게든 지원을 계속해야 하는 것의 차이에서 비롯된다. 남남갈등의 심각성은 절대적인 가치를 통일에 두고 있고, 자신의 주장만을 옳은 것으로 여긴다는 공통점을 갖고 있다.

이렇듯 남남갈등은 북한에 대한 근본적인 시각의 전환이나, 국민적 합의가 이루어지지 않고서는 통일환경의 변화를 중심으로 상당 기간 지속될 전망이다. 남남갈등은 국론을 분열시키고 통일역량을 저하시키는 문제점을 낳고 있다. 남남갈등을 그대로 둔 채 남북관계를 진전시키는 것은 사실상 불가능할 것으로 전망된다. 결국 남남갈등은 남북관계의 진전과정에서 반드시 극복해야 할 우리 내부의 과제이다. 남남갈등을 극복하지 못한다면, 남북관계의 진전은 매우 어려운 상황에 직면할 가능성이 농후하다.

남남갈등은 극단적인 이념대립의 한가운데에서 분단을 받아들여야 했던 굴곡진 한반도 현대사의 유물이다. 동족상잔의 비극인 6·25전쟁을 거치면서 이념은 ‘내 편과 적’을 가르는 기준이 됐다. 1990년대 냉전체제 해체 이후 정치 민주화가 확산됐지만 여전히 북한문제에 대해서는 ‘타협’이나 ‘절충’은 불가능하였다. ‘친북좌파’, ‘수구꼴통’ 등 증오가 녹아 있는 단어가 앞서면서 정책토론 대신 ‘죽기 아니면 살기’ 식의 극단적 대립만 난무하는 상황이 연출되었다.

남남갈등의 심각성은 남한 내부의 다양한 내적 갈등과 결합되면서 복합적 갈등의 양상으로 전개되고 있다는 점에서 문제해결을 더욱 어렵게 만들고 있다. 갈등 간 경계선이 모호해지고 있어 갈등의 해결도 쉽지 않은 상태이다. 남남갈등은 북한의 대남전략에 활용될 소지가 농후하다는 점에서도 경계의 대상이 되고 있다.

한국의 갈등지수가 높은 것은 갈등을 관리할 민주주의적 제도와 문화의 미성숙과 더불어 정부능력이 턱없이 부족하기 때문이다. 남한에서는 갈등을 관리해야 할 정부마저 불신을 받고 있는 실정이어서, 갈등을 효과적으로 관리해 나갈 수 있는 역량을 발휘하지 못하고 있다. 남남갈등은 북한의 탓도 있지만, 정부에 대한 불신이 직접적인 요인이기도 하였다. 정부가 국민들로부터 신뢰를 회복하는 일이 무엇보다 중요한 과제로 제기되고 있다. 반대집단에 대한 관용이 부족해 민주주의 성숙도가 대단히 낮은 것으로 지적받고 있다.

사회갈등은 사회적 합의를 어렵게 만들고 이익집단의 지나친 경쟁을 초래해 경제성장에 부정적 영향을 준다. 한국은 선진국에 비해 높은 갈등수준 탓에 1인당 GDP의 27%에 해당하는 고비용의 갈등비용을 지불하고 있다. 갈등을 생산적으로 전환시키려는 노력이 필요한 시점이다.

제5강

한반도 평화체제

강의 목표

한반도 평화지수가 악화되고 있다. 한반도에서 통일이 이루어지기 전까지 확고히 해야 할 핵심적인 과제는 평화정착이다. 국제사회에선 한반도를 ‘화약고’라고 일컫는다. 한반도에서 평화가 정착되지 않는다면, 통일은 기대하기 어려운 실정이다. 한반도에서 평화가 정착되지 못하는 상황을 정밀하게 검토하여, 평화정착을 위한 실질적 대안을 강구한다.

기대 효과

- 한반도 평화를 주도해 나갈 수 있는 방법론을 살펴보고, 평화역량을 구축할 수 있는 기회를 제공해 줄 수 있다.
- 정전체제의 불안정성을 이해하고, 평화의 중요성과 그 의미를 이해할 수 있다.

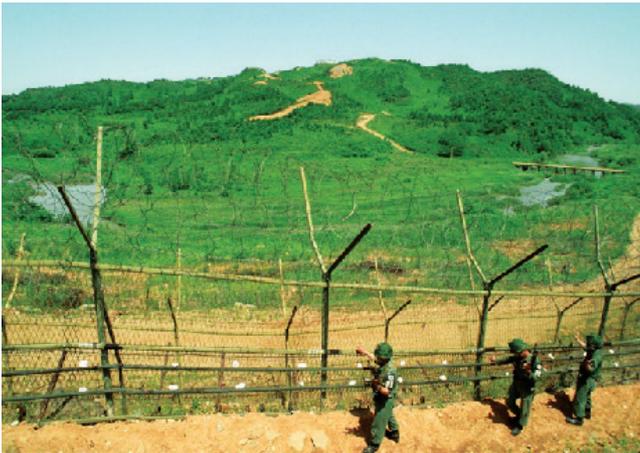
강의 시 유의사항

- 남한이 한반도 평화와 통일의 주체라는 점을 분명하게 인지시키는 데 초점을 맞추어야 한다.
- 한반도의 평화는 북한을 포함하여 주변 국가들을 효과적으로 설득할 수 있는 역량을 확보하는 방향으로 논의를 전개한다.
- 한반도의 진정한 평화는 우리의 마음에 달려 있다는 점이 강조되어야 한다.

1. 한반도 평화의 중요성과 현주소

한반도의 통일은 우리 민족에게 부과된 최대의 소망이다. 그럼에도 불구하고 분단의 현실은 천안함 폭침사건이나 연평도 포격사태에서 볼 수 있듯이 언제든 남북 간의 무력충돌의 위험성이 상존하고 있으며, 특히 우려되는 상황은 우리의 의지와는 상관없이 다른 나라에 의해서도 한반도가 전쟁의 공간으로 제공될 수 있다는 가능성까지도 경험하고 있다는 사실이다. 따라서 우리에게 통일국가를 건설하는 과제도 중요하지만, 그보다 먼저 한반도에서 전쟁의 위험성을 제거하는 것이 무엇보다 시급한 과제로 나서고 있다.

독일의 세계적 석학으로 알려진 울리히 벡(U. Beck)은 현대사회를 ‘위험사회’로 진단하고 있다. 위험사회란 현대의 지식이나 인간적 노력으로 예견하기 힘든 불확실성의 위험이 늘어나고 있는 사회를 뜻한다. 바로 한반도가 벡이 말하고 있는 위험사회의 전형적 공간에 해당한다. 우리의 기업이나 국가가 국제사회로부터 정당한 지위를 누리지 못하고 있는 것은 이처럼 분단국가라는 불확실한 ‘리스크’(위험성) 때문이다.



백마고지 주변 휴전선



북한의 도발로 폭격당한 연평도 주택가 모습

가. 한반도 평화는 왜 중요한가?

우리에게 한반도의 평화는 전쟁의 공포로부터의 자유라는 의미에서부터 분단리스크로 인한 국가발전의 장애, 그리고 한반도 통일의 수단이라는 다양한 가치를 함유하고 있는 매우 중요한 당면과제이다.

그렇지만, 우리의 현실에서 평화는 하찮은 개념으로 인식되고 있거나 비현실적인 개념으로 인식되고 있다. 이미 우리는 오랫동안 분단질서에서 누려왔던 편안한 공간에 익숙해져 있기 때문이다. 분단질서에 대한 편안함과 익숙함이 평화의 중요성을 밀어내고 있는 것이다.

우리는 일반적으로 ‘평화’를 인간의 생명과 재산을 위협하는 폭력이나 전쟁 등이 없는 편안한 상태로 이해하고 있다. 가장 흔하게, 전쟁의 반대개념으로 인식하고 있다. 사전적 의미로도 “폭력뿐만 아니라 인간을 위협하는 다양한 박탈이 없는 상태”를 평화로 규정하고 있다. 오늘날 평화는 갈등과 전쟁 없는 상태를 뛰어넘어 모든 종류의 폭력이 없는 상태를 의미하는 용어로 사용되고 있

다. 세계적 평화연구자로 알려지고 있는 요한 갈통(J. Galtung)은 인간에게 평화는 각종의 물리적 폭력이 없는 ‘소극적 평화’(negative peace)와 구조적 폭력이 없는 ‘적극적 평화’(positive peace)라는 두 가지 유형의 평화가 존재하고 있다고 주장하였다. 소극적 평화는 폭력이나 빈곤, 부자유 등이 존재하지 않는 상태에서의 안정과 질서를 의미하고, 적극적 평화는 사회정의가 구현되고 갈등의 민주적 조정 및 국가 간의 협력이 이루어지는 상태를 의미하는 것으로 정의되고 있다.

이런 점에서 보자면 한반도에서 우리가 지금 누리고 있는 평화는 사이버 ‘짜통평화’에 만족하고 있다는 결론에 도달한다. 우리는 분단으로 인해 ‘항상적 위협’뿐만 아니라 예측하기 힘든 불확실성의 위협에도 노출되어 있기 때문이다.

나. 현재 한반도 평화는 어느 위치에 있는가?

1950년의 비극적인 한국전쟁을 경험한 이래 한반도에서는 평화적 방식에 의한 통일논의가 주류를 이루어 왔다. 전쟁의 경험은 통일도 중요하지만 평화의 소중함을 일깨워주었다. 다시는 전쟁의 비극을 재생산하지 않기 위해 온갖 평화적 노력을 경주하여 왔다. 그러나 한반도 분단의 현실은 소중한 평화가치로부터 너무나 멀리 떨어져 있다.

오늘날 한반도의 평화는 한국전쟁 이후 수립된 정전체제에 의해 유지되고 있다. 남북한은 휴전선을 경계로 세계에서 가장 첨예한 군사적 대치상태를 유지하고 있다. 국방부가 발간한 ‘2010년 국방백서’에 따르면 우리나라의 병력은 육군 52만 2천여 명, 해군 6만 8천여 명, 공군 6만 5천여 명으로 총 65만 5천여 명이다. 반면, 북한은 육군 102만여 명, 해군 6만여 명, 공군 11만여 명으로 총 119만여 명에 달한다. 인구 면이나 국력 면에서 비해 남북 모두 과도한 군사력을 보유하고 있다.

남북한 군사력 비교(2010년 11월 기준)

구분		한국	북한	
병력 (평시)	육군	52만여 명	102만여 명	
	해군	6.8만여 명 (해병대 27,000여 명포함)	6만여 명	
	공군	6.5만여 명	11만여 명	
	계	65만여 명	119만여 명	
주요 전력	부 대	군단(급)	10(특전사 포함)	15개
		사단	46(해병대 포함)	90개
		기동여단	14(해병대 포함)	70(교도 10여 개 미포함)
	장 비	전차	2,400여 대 (해병대 포함)	4,100여 대
		장갑차	2,600여 대 (해병대 포함)	2,100여 대
		야포	5,200여 문 (해병대 포함)	8,500여 문
		다련장/방사포	200여 문	5,100여 문
		지대지유도무기	30여 기(발사대)	100여 기(발사대)
	해 군	수상함정	120여 척	420여 척
		상륙함정	10여 척	260여 척
		기뢰전함정	10여 척	30여 척
		지원함정	20여 척	30여 척
		잠수함정	10여 척	70여 척
	공 군	전투임무기	460여 대	820여 대
		감시통제기	50여 대 (해군 항공기 포함)	30여 대
		공중기동기	40여 대	330여 대
		훈련기	180여 대	170여 대
		헬기(육·해·공군)	680여 대	300여 대
	예비병력		320만여 명	770만여 명 (교도대, 노농적위대, 붉은청년 근위대 포함)

자료: 『2010 국방백서』



그럼에도 불구하고 남북 간의 군사적 충돌을 예방할 수 있는 제도적 장치는 정전체제에 불과하다. 그러나 정전체제는 한반도의 분단 상황을 안정적으로 관리하는 데 실패하고 있다. 지리적 경계선을 중심으로 남북 간의 군사적 충돌이 빈번하게 발생하면서, 남북 간에 적대적 감정만 더욱 증폭시키면서 군사력 강화의 빌미를 제공하고 있다. 남북한 모두 상대방으로부터의 안보위협을 빌미로 군사력을 강화하는 데 총력을 경주하고 있다. 북한은 판문점 군사정전위원회 의 가동이 중단된 1994년까지만 해도 정전협정을 무려 42만 5천여 회나 위반한 것으로 알려지고 있다.

탈냉전시대에서도 한반도는 '세계의 화약고'로 주목을 받고 있다. 군사분계선을 사이에 두고 중무장한 2백만 이상의 남북한 군대가 대치하면서 수시로 군사적 충돌마저 빈번하게 발생하고 있는 긴장지대이기 때문이다.

더군다나 1990년대 이후에는 분단 상황이 북한의 핵문제로 인하여 새로운 국면으로 전개되기 시작하였다. 남북 간의 군사력 비교는 북한의 핵무기 보유로 인하여 사실상 무의미 해지고 있다. 1990년대 들어서자 북한은 재래식 전력으로는 남한과 더 이상 경쟁할 수 없게 됐고, 더 저렴한 대안으로서 수도권 타격을 노리는 장거리포는 물론 대량살상무기의 장거리 운반수단인 미사일을 개발함으로써 재래식 및 비재래식 억지능력 확보에 힘을 기울여 왔다.

북한의 핵개발 역량이 지속적으로 강화되면서 한반도에서는 새로운 전쟁의 위협이 대두되고 있는 실정이다. 북한은 갈수록 심화되고 있는 남북 간의 비대칭적 불균형을 만회하기 위하여 군사력에 의존하면서 핵 역량을 지속적으로 강화하는 데 역점을 두고 있다. 전쟁지수로 볼 때 김정일 체제는 김일성 때보다 위협도가 훨씬 높다. 김정일은 군을 우선하는 '선군정치'를 강조하면서 군사력의 팽창에 모든 자원을 우선적으로 집중하고 있기 때문이다.

이제는 북한이 핵무기 보유를 선언(2005년)하는 단계로 진전됨으로써 한반도 지역의 군사적 경쟁이 더욱 치열해지는 상황으로 전개되고 있다. 한반

도에서는 언제 어디서 남북 간에 무슨 일이 발생할지 모르는 매우 불안정한 힘에 의한 평화가 지속되고 있다. ‘공포의 균형’(balance of terror)에 의한 불안정한 평화가 지탱되고 있을 뿐이다.

북한의 핵개발 의혹으로 야기되고 있는 ‘전쟁게임’은 남한과 북한 사이에 거론되기보다는 북한과 미국 간의 대결 구도를 통해 거론되고 있는 실정이다. 한반도에서의 전쟁게임이 남북 간의 대결구도에서 북미 간의 대결구도로 이동하고 있다. 뿐만 아니라 한반도가 위치하고 있는 동북아는 역내 국가 간 상호 ‘전쟁고리’로 연결되어 있어, 어느 한쪽에서 전쟁이 발생하면 군사동맹으로 인해 지역 전체로 확산될 가능성이 매우 높다는 것이다. 동북아지역 국가 간에는 정치·군사적 문제들 이외에도 영토 문제, 경제갈등, 민족주의 문제 등이 난마처럼 얽혀 있어 국가 간 갈등이 증폭되고 있다. 이는 한반도 평화가 복잡하게 얽혀 있는 국제문제임을 보여주고 있는 것이다.

한반도와 동북아는 냉전적 국제정치 구조와 이데올로기적 분열구도가 상존하고 있는 갈등지역이라 할 수 있다. 세계의 다른 어느 지역보다도 군사적 분쟁의 가능성이 높은 지역이다. 한반도가 미중 간의 대결장으로 변모되고 있는 불안지역으로 등장하고 있다. 이에 따라 한반도 평화지수가 갈수록 악화되고 있

공포의 균형

서로 핵무기를 보유해 전쟁이 억제된 상태를 뜻하는 핵전략 용어로, 공포나 두려움을 통한 정치심리학적 작용에 의해 상대방의 행위를 제어하는 상호억제체제이다. 핵보유국이 서로 상대방을 전멸시킬 가능성이 있는 경우를 가리킨다.

한반도 평화지수

영국의 경제·평화연구소와 이코노미스트 인텔리전스 유닛(EIU)이 공동으로 작성하여 발표한 ‘세계평화지수’는 무기수출, 폭력범죄의 정도 등 23개 지표에 대한 점수로 산출되며 10에 가까울수록 ‘평화로운 상태’이다. 한편 2000년 이후 10년째 매년 세계평화지수를 발표하고 있는 ‘세계평화포럼’에 따르면 한국의 평화지수는 75.7로 평화지수가 산출된 76개국 중 47위에 그친 것으로 나타났다.

는 것으로 나타나고 있다.

현대경제연구원(HRI)이 발표한 2010년 2분기 한반도 정세분석 보고서에 따르면 해당 분기 한반도평화지수는 22.6으로 '긴장고조 상태(20~40)'에 해당하는 것으로 조사됐다. 한반도에서 통일이 이루어지기 전까지 확고히 해야 할 핵심적인 과제는 평화정착이다. 군사분계선을 사이에 두고 중무장한 2백만 이상의 남북한 군대가 대치하고 있는 이 지역은 세계 어느 곳에서도 찾아볼 수 없는 긴장지대이기 때문이다.

다. 한반도 정전체제는 왜 불안정한가?

오늘날 한반도의 평화는 정전체제에 기반하고 있다. 정전체제는 1953년 6·25전쟁을 잠정적으로 중단하고, 중단된 전쟁을 안정적으로 관리하려는 데 목적을 두고 있다. 1953년의 정전체제는 '국제연합군 총사령관을 일방으로 하고 조선인민군 총사령관 및 중국인민지원군 사령관을 다른 일방으로 하는 한국 군사정전에 관한 협정'에 근거하고 있다. 유엔군 측에서는 클라크 미국 육군 대장, 북한은 김일성, 그리고 중국에서는 중국인민지원군 사령관이었던 팡덕회가 서명함으로써 발효되었다.

정전협정은 5조 62항으로 구성되어 있는데, 1조에서는 군사분계선과 비무장 지대에 대하여, 2조에서는 평화 및 정전을 위한 구체적 조치에 대하여, 3조에서는 전쟁포로에 대하여, 4조에서는 쌍방 관계정부에 대한 건의사항에 대하여, 5조는 부칙으로 구성되어 있다.

정전협정에서는 한반도에서 항구적인 평화가 달성될 때까지 적대행위와 일체의 무장행동을 정지하고, 정전협정에 규정된 내용들은 순전히 군사적 성질에 속하는 것으로서 오직 한반도 내의 교전 쌍방에만 적용된다는 점을 명시하고 있다. 군사분계선과 관련하여 군사분계선을 중심으로 쌍방은 각각 2km씩

후퇴하여 비무장지대를 설정하고 이를 완충지대화 하여 적대행위의 재발을 방지하도록 제도화하였다. 그러나 당시 군사분계선은 육상에서만 설정되어 있었고, 해상에는 설정되지 않았기 때문에 서해 5도서 수역을 둘러싼 남북 간 갈등의 원인을 제공하는 문제점을 안고 있다. 정전협정을 통해 남북한을 분리시키고 있는 군사분계선은 주권국가 간의 경계선이 아니라 군사적 경계선에 불과하다. 정전협정에 기반을 둔 1953년 체제에서 남북한은 영토성, 물리적 폭력의 독점, 정당성의 세 측면에서 불완전한 국가였다. 그래서 남북한은 ‘결손국가’로 간주되었다.

6·25전쟁이 발발한 지 3년 1개월 만인 1953년 7월 27일 체결된 정전협정은 전쟁의 종식을 위한 것이 아니었다. ‘정전’은 교전 당사국 사이 적대관계의 일시적 중단을 뜻하는 것으로, 정전기간은 평시가 아닌 전시이다. 즉, 정전은 “전쟁 중 합의에 의해 일정 기간 전투행위 및 전투준비행위를 중지하는 것”을 의미한다. 정전은 전쟁상태를 완전하게 종식시키는 행위가 아니라 교전 당사자들 간에 잠정적으로 전투행위를 중단하고 있는 상태를 의미한다. 정전협정으로 6·25전쟁은 불안정한 평화상태로 전환될 수 있었다. 정전체제는 군사적 차원에서 쌍방이 전투를 일시적으로 정지한다는 약속이기 때문에, 언제든지 어느 일방이 약속을 파기하고 전쟁을 재개할 수 있는 불안정한 체제이다. 정전협정에서도 정전체제의 불안정성을 안정화시키기 위하여 교전당사자들에게 평화회담의 개최를 명문화하였다. 이에 따라 6·25전쟁의 교전 당사자들은 정전협정을 평화협정으로 전환하기 위해 54년 제네바회담을 열었으나, 실패로 돌아가는 바람에, 역사상 가장 긴 휴전상태가 시작된 것이다.

정전협정은 현상유지를 바라는 강대국들의 의사에 따른 전쟁 이전 상태로의 원상회복에 불과했고, 이는 곧 한반도 분단의 고착화를 의미했다. 당시 남한의 이승만 대통령은 끝내 정전협정 조인식에 한국군 대표를 참석시키지 않았다. 이것은 한국의 당사자 자격을 박탈함으로써, 북한 측에게 미국만을 상대로 평



휴전회담 유엔측 대표단

화체제 전환을 요구하는 빌미가 되어 버렸다.

정전협정은 6·25전쟁으로 인하여 남북 간에 증오와 불신이 고조되는 상황에서 체결되었다는 점에서, 잠정적인 군사적 분단으로 시작된 정전체제는 ‘심리적 분단’과 ‘정치적 분단’으로 이어지면서 분단을 고착화시키는 결과를 초래하였다고 할 수 있을 것이다. 정전협정은 6·25전쟁의 일시적 중단을 의미하는 관계로, 한국전쟁 교전당사자였던 미국이 정전 직후에도 계속해서 주둔할 수 있는 명분을 제공해 줄 수 있었다. 6·25전쟁을 통하여 한국군에 대한 지휘권은 유엔군에 양도되었다. 유엔군에 대한 지휘권은 실질적으로 미국에 의해 행사되었다는 점에서, 한국군에 대한 지휘권은 미국에 의해 행사되었다. 특히, 정전 직후 1953년 남한과 미국은 ‘상호군사방위조약’을 체결하고, 북한으로부터의 안보위협에 대처하는 군사안보 동맹관계를 구축하였다. 이에 따라 정전 후의 남북 간의 대결구도는 북한과 한미동맹 간의 비대칭 대결구도의 양상으로 전환되면서, 한반도에서는 남북 간의 ‘비대칭 억지력’을 통한 적대적 상호억지의 상호작용체계가 작동하는 공간으로 전환되기 시작하였다.

1953년의 정전협정에 기초하여 형성되기 시작한 분단체제는 남북한 간에 공동의 '전쟁억제제도'가 존재하지 않는 상황에서 국제적인 역학구도에 의존하는 남북한 간의 경쟁적인 대결구도가 재생산되는 체제로 작동되어 왔음을 보여준다. 1953년 체제는 남북한이 민족적 동질성에 따른 접근성과 함께 '적대적 정체성'을 산출하면서 배타성이 함께 증대되는 체제였다고 할 수 있다.

정전협정은 전쟁을 억제하는 기능에 목적을 두고 있다. 정전협정에서는 전쟁의 중단에 따른 전쟁억지 기능을 수행하기 위한 제도적 장치로서 '군사정전위원회'와 '중립국감시위원회' 등과 같은 정전기구들을 설치하도록 제도화하였다. 정전협정의 관리는 군사정전관리위원회가 맡고 있다. 그러나 1990년대에 들어와 북한은 판문점 '중립국휴전감시위원회'의 북측사무실을 폐쇄하고 공동 경비구역의 출입을 통제하는 등 정전체제의 안정성을 저해하고 있다. 북한은 정전체제의 무력화를 통해 평화체제를 구축하려는 시도를 추진하고자 한 것이다.

정전체제의 불안전성에도 불구하고, 한반도에서는 크고 작은 우발적 충돌이나 사건들이 빈번하게 발생하였지만, 전면적 전쟁으로 악화되지는 않고 있다. 특히, 김정일이 집권 후 선군정치를 강조하면서 강대국과의 전쟁불사까지 거론하는 긴장국면이 고조되는 상황에서도 전쟁은 억제되고 있다. 다행히도 전면전쟁은 발생하지 않고 있지만, 항상 전쟁의 가능성이 거론되는 심리적 전쟁 위협에 직면하고 있는 실정이다.

한반도 정전은 지난 반세기를 넘게 전면적인 전쟁상태로 악화되지 않았다는 점에서 일부에서는 전쟁의 종결상태로 보아도 무방하다고 하지만, 정전협정 당사자들에 의한 전쟁종결 선언도 없었을 뿐만 아니라 평화를 위한 어떠한 제도적 장치도 마련되지 않고 있다는 점에서 평화 상태로 보는 것은 무리로 여겨진다. 1953년도 정전체제에 기초한 평화는 매우 '불안정한 평화'에 불과하다. 정전체제 하에서 남북한이 향유해 왔던 불안정한 평화는 국제적인 냉전의 역

학구도에 의해 가능할 수 있었다. 힘을 통한 ‘분단관리체제’는 근본적으로 불안정성과 위험성을 내재할 수밖에 없다. 북한은 정전체제를 한반도 비핵화의 걸림돌로 간주하고 있다.

2. 한반도 평화를 위한 험난한 여정

“전쟁은 사람의 마음에서 시작되는 것이므로, 평화의 방어도 사람의 마음에서 이루어져야 한다”(유네스코 현장 전문).

한반도 평화는 남북관계의 진전 및 통일의 핵심적 과제이다. 한반도에서는 정전협정에 기초한 ‘불안정한 평화’가 지속되고 있다. 불안정한 평화에 익숙해져 가고 있다. 그러나 이러한 평화는 ‘착시현상’에 불과하다. 한반도에서 진정한 평화를 구축하지 못한다면, 남북관계의 개선이나 통일국가의 건설은 기대하기 어렵기 때문이다. 결국, 한반도에서 통일을 기대하기 어려운 것은 평화적 기반이 성숙되지 못하고 있기 때문이라고 볼 수 있다.

가. 남북한 평화론의 차이

한반도에서 평화를 어떻게 구현해 나갈 것인가? 다음의 두 가지 의제를 중심으로 논의를 정리해 보고자 한다.

첫째, 현존하는 정전체제 하에서의 평화를 보존하고 확대해 나가는 방법에 관한 전략이다. 둘째, 한반도에서의 진정한 평화를 구현하기 위한 방법으로서, 정전체제를 폐기하고 평화체제로 이행하는 방식과 통일을 통한 평화를 구현하는 방법에 대한 경쟁이다.

남북한 평화론의 비교

구분	남한	북한
소극적 개념	한반도에서 전쟁이나 무력충돌이 없이 국내적, 국제적으로 평화롭고 안정된 상태	조선반도에서 군사적인 행동이 중지된 가운데 평화 상태를 회복한 상태
적극적 개념	한반도에서 전쟁이나 무력충돌이 없이 국내적·국제적으로 평온하고, 북한이 적화통일을 포기한 상태	조선반도에서 군사적인 행동이 중지된 가운데 평화 상태를 회복하고, 주한미군이 철수되어진 상태

남한의 평화론은 주로 기능주의적 효과를 반영한 ‘민주평화론’, ‘시장평화론’에 의존하고 있는 반면, 북한의 평화론은 계급주의에서 출발하는 김정일의 ‘선군평화론’에 의거하고 있다.



1 민주평화론: “민주주의 국가 간에는 전쟁을 하지 않는다.”

남한의 ‘민주평화론’에서는 민주주의를 평화의 전제조건이자 기반으로 하는 이론을 주장하고 있는데, 이러한 주장을 남북한에 대입하면 남북한 내부에서 먼저 비민주적인 독재에 대한 민주화가 필요하다는 결론에 도달하게 된다. 민주평화론의 요체는 “민주국가 간에는 전쟁을 하지 않는다”는 명제에 의거하고 있다. 민주화가 평화의 전제조건이 되는 셈이다. 그러나 민주화를 통해 평화를 정착시키려는 노력은 비용이 많이 들고 불완전성을 동반한다는 비판에 직면하고 있다. 이에 따라 북한체제의 민주화를 한반도 평화의 핵심조건으로 상정하고 있다. 그러나 민주평화론은 북한의 경우 현존하는 북한지도부나 수령체제를 부정하거나 민주화시켜야 한다는 것을 의미하기 때문에, 사실상 기대하기 힘든 전략이라고 할 수 있다.

2 시장평화론: “햄버거가 진출한 나라들 간에는 전쟁을 하지 않는다.”



APEC 정상회의에 참가한 전 세계의 지도자들

남한이 가장 선호하는 가장 현실적인 평화전략은 시장경제의 힘을 통해 평화의 기반을 축적할 수 있다는 ‘시장평화론’으로 볼 수 있다. 시장평화론에서는 시장경제에 입각한 ‘경제평화론’의 시각에서 시장경제의 발달을 통해 평화를 촉진시켜 줄 수 있는 기반을 축적시켜 줄 수 있다고 주장한다.

시장평화론 역시 민주평화론과 유사하게 남북 간의 경제적 상호의존을 통해 갈등을 억제하고 평화로 이행할 수 있는 기반을 축적해 나가는 방식에 주목하고 있다. 시장평화론은 북한도 선호하고 있는 교류협력에 의존하고 있다는 점에서 대단히 현실적이다. 북한의 개방과 발전적 욕구에 편승할 수 있다는 가능성을 내포하고 있기 때문이다. 시장경제 평화론에서는 개방적인 시장과 경제적 공동이익의 추구야말로 국가 간 갈등과 분쟁을 방지하고 평화를 이끌 수 있다는 주장이다. 사회·경제적인 의존도가 높아지는 만큼 사업을 일방적으로 중단하거나, 사업을 무효화시키는 ‘군사적 도발’은 더욱 힘들어지게 된다. 경제적 상호의존 관계가 심화돼 생산요소를 상호 공급하는 관계로 발전한다면 분쟁발생으로 인한 경제적 피해가 워낙 크기 때문에 전쟁을 회피하게 된

개성공단 위치



개성공단 업종별 기업 현황

업종	대표 기업
섬유	삼덕, 신원, 진글라이더, 좋은사람들, 쉬크베베, 나인모드, 케이투, 지에스에프 등
화학	진성테크, 아모스, 진원 등
기계·금속	로만손, 현진, 소노코쿠진웨어, 동일정공 등
전기·전자	비케이전자, 두성테크, 쿠쿠전자, 재영솔루텍 등
식품	흥익, 한식품 등
종이·목재	한국체인, 조민P&P 등
비금속 광물	석촌
아파트형 공장 건설	한국산업단지공단, 태림종합건설 등
건설	현대아산, 금호산업, 낙원건설 등
영업소	우리은행, 보광훼미리마트, 개성유통 등

자료: 개성공업지구지원재단

다는 것이다. 경제평화론에서는 평화와 경제의 선순환 효과에 의존하고 있다고 볼 수 있다.

북한에 대해서도 시장평화론에 의거하여 계획경제를 시장경제로 대체시켜 국제사회와의 경제적 상호의존성을 증대시키면서 경제발전을 도모하는 한편 평화정착의 내부기반을 확대시켜 나가는 방식이 강조되고 있다.

한마디로 시장평화론은 경제평화론이라는 이름으로도 거론되고 있다. 경제평화론에서는 남북 경제공동체를 형성하는 데 역점을 두고 있다. 경제평화론은 북한을 국제사회에 편입시키는 것이 한반도 평화의 핵심으로 간주하고 있다. 보다 많은 접촉과 협력만이 평화를 형성할 수 있다는 논리에 바탕을 두고 있다. 교류협력은 남북 간의 적대감을 완화시켜 주는 동시에 친밀감을 증대시켜 주는 효과를 갖고 있다는 것이다. 결국 시장평화론은 남한의 우월적 경제력을 발판으로 남한 주도로 남북한의 경제적 상호의존성을 증대시키면서 평화



남북한의 경계를 나타내는 군사분계선

기반을 창출하려는 가장 현실적인 평화론의 성격을 띠고 있는 것으로 볼 수 있다. 시장평화론은 실제로 남북 간의 경제협력이 추진되는 과정에서 상당 부분 유의미한 결과로 이어지면서 적실성 있는 이론으로 평가받을 수 있는 근거를 확보할 수 있었다. 비적대적 성격의 민간부문 간의 경제교류와 협력이 당국 간의 접촉과 협력을 이끌어내고, 당국 간 협력에 있어서도 가장 보수적인 군사당국 간의 협력으로까지도 진전되는 성과를 거둘 수 있었기 때문이다. 남북접경 지역인 금강산지역이나 개성지역을 경협을 전초기지로 개방한 것이나 비무장 지대를 통과하여 남북한 지역을 육로로 연결시킬 수 있었던 것은 모두 남북한 군사당국의 협력 때문에 가능할 수 있었다. 그러나 교류협력에 의한 평화는 남남갈등에 의해 발목을 잡히고 있다.

3 북한의 선군평화론: “군사력이 평화를 담보한다.”

남한의 평화론이 민주주의와 시장경제에 바탕을 두고 있다는 특징을 띠고 있다고 한다면, 북한의 평화론은 강력한 군사적 힘에 의존하는 평화론을 특징

으로 하고 있다고 할 수 있다. 북한은 한반도의 평화와 관련하여, “한반도에서 전쟁이나 무력충돌이 없고, 한반도 평화를 교란할 수 있는 비평화적 요소들이 제거된 상태”로 인식하고 있다. 어떤 의미에서는 적극적 평화론을 주장하고 있음을 엿볼 수 있다. 북한은 “평화를 실현하는 과정이 곧 통일의 과정이 되며 통일문제를 해결하는 과정이 곧 참다운 평화의 길을 열어나가는 과정”으로 바라보고 있다.

김일성은 “인류공동의 념원이며 인민들은 평화가 보장되는 조건에서만 자주적인 새 생활을 창조할수 있습니다. 현 시기 평화를 위협하는 근원은 다른 나라와 다른 민족의 자주성을 유린하고 남을 지배하려는 그릇된 사상과 정책에 있습니다. 평화를 수호하기 위하여서는 모든 나라와 민족들이 자주성을 견지하고 힘의 정책을 반대하여야 하며 침략과 전쟁을 막기 위한 국제적인 공동투쟁을 힘있게 벌려야 합니다”.

북한은 평화를 위협하는 근원은 제국주의에 있다고 주장한다. 한때 김일성은 한반도를 비핵지대, 평화지대로 만들기 위해 군축과 핵무기를 비롯한 ‘대량살상무기’를 없애야 한다고 주장하였다. 그러나 지금 김정일은 강력한 대량살상무기에 의존한 군사력 역량을 통해 한반도의 평화에 접근하는 정반대의 논리를 주장하고 있다.

김정일시대에서 북한은 선군평화론을 주장하고 있다. 김정일의 선군평화론은 총대평화론이라 할 수 있다. 김정일의 선군평화론은 비대칭적 불균형의 국제관계에서 약소국이 강대국을 상대로 평화를 창출할 수 있는 가장 그럴듯한 대안으로 주장되고 있다. 북한의 선군평화론의 핵심은 김정일의 선군정치가 대미 억제력으로 작용하여 한반도에서 평화가 지속되고 있다는 주장에 있다. 선군정치는 “전쟁의 위협을 막고 평화통일의 길을 지켜주는 평화수호의 정치”로 주장하고 있다. 평화는 오직 전쟁을 억제할 수 있는 힘, 그것도 강력한 군사력에 의해서만 가능하다는 것이다. 선군평화론에서는 군사력에 의한 전쟁억제

효과를 강조하고 있다.

2010년 9월 박길연 북한 외무성 부상은 유엔총회 기초연설을 통해 “미국 핵 항공모함이 우리 바다 주변을 항해하는 한, 우리의 핵 억제력은 결코 포기될 수 없으며, 오히려 강화될 것”이라고 말했다. 박 부상은 “우리의 핵무기는 다른 사람을 공격하거나 위협하기 위한 것이 아니며, 자기 방어를 위한 억지력”이라면서 “만일 선군정치에 의한 강력한 전쟁 억지력이 없었다면 한반도는 이미 수십 차례에 걸쳐 전쟁터로 변했을 것이며, 지역의 평화와 안정은 파괴됐을 것”이라고 강조했다. 북한은 한반도의 평화를 북미 간의 대결구도에서 접근하고 있다. 한반도 평화의 요체를 북미 간에 형성되어 있는 대결구도를 해체하는 것에 초점을 맞추고 있는 것이다.

나. 한반도 평화체제 구상

한반도 평화론이 한반도 평화를 실현하기 위한 목표와 수단에 역점을 두고 있다고 한다면, 한반도 평화체제에 대한 논의는 그것을 실현하기 위한 구체적인 방법론에 무게를 두고 있다고 할 수 있다. ‘한반도 평화체제’는 한반도에서



평화체제를 기원하는 시민



유엔 안보리 천안함 규탄 의장성명 채택

평화정착을 위한 제도적 틀을 의미하는 개념이다. 즉, 한반도 분단질서를 규정해 왔던 정전상태가 평화상태로 전환되고 이를 보장할 수 있는 제도적 발전이 이루어진 상태를 말한다.

그리고 한반도 평화체제의 구축은 한국전쟁의 유산으로 형성된 불안정한 정전상태와 군사적 대립구도를 청산하고 항구적 평화를 정착시키는 과정을 의미한다. 다시 말하면, 한반도에서 전쟁이 없이 평온하고 화목한 상태를 제도화하고, 분쟁의 근본적인 원인들을 제거한 상태로 설명할 수 있다.

한반도의 평화체제란 한반도에서 전쟁위기를 예방하고, 전쟁 자체가 근원적으로 일어나지 않도록 적대관계를 청산하고, 공동의 발전을 추구하기 위해 남북한 간 또는 남북한과 주변 관련국 간에 합의하여 실천하는 원칙, 규범, 규칙, 그리고 그것을 관할하는 기구 및 과정 등의 총합체라 할 수 있다. 따라서 한반도에서 평화체제가 건설되기 위해서는 단순히 정전협정을 평화협정으로 전환하는 수준에서 머무르는 것이 아니라 정치, 경제, 문화적 폭력을 행사할 수 없도록 복합적인 평화공동체를 형성하여 평화적 규범과 행동이 일상화될 수 있는 기반을 축적해야 한다. 따라서 한반도의 평화체제는 남북한의 신뢰와 협력

을 바탕으로 민족의 자주성과 안정성을 보장하고 통일의 기반을 조성해 나가는 과정에서 동북아와의 공존공영을 위한 평화적 국제질서에 기여할 수 있는 체제라고 할 수 있다.

평화체제는 3가지 차원에서 입체적으로 접근해야 한다. 첫째, 전쟁상태를 평시상태로 복구하고 관계를 정상화하는 국제법적 접근이 있다. 둘째, 군사적 불신을 치유하고 정전체제 무효화 이후 군사적 신뢰구축 조치가 있어야 한다. 다시 말해 ‘군사정전위원회’ 대신에 ‘남북군사공동위원회’를 설치하고, 남·북·미·중이 참여하는 ‘중립국감시위원회’를 대체할 한반도 평화관리기구를 설치해야 한다. 셋째, 국제정치적으로 ‘동북아다자안보회의’가 있어야 한다. 평화체제를 위반하는 일이 있으면 이를 제재할 수 있어야 한다.

그러나 평화체제라는 용어는 사용자에 따라 각기 다양한 의미로 규정되고 있다는 점에 유의하면서 논의되어야 할 것이다. 어떠한 방식으로 정의되든 간에 한반도 평화체제는 현재의 분단체제를 대체하는 제도적 대안이라는 점에 공통점이 있다. 한반도에서 분단으로 인한 고통과 비극을 종식하기 위하여 평화체제가 필요하다는 점에 대해서는 남북한을 포함하여 한반도 주변들의 모든 나라들조차도 동의하지만, 그것을 구현하는 구체적 방법에 대해서는 의견의 일치를 보지 못하고 있으며, 그 자체가 또 다른 갈등의 원인으로 작용하고 있다.

다. 평화체제에 대한 남북한의 입장과 태도

평화체제 주장은 북한이 먼저 들고 나왔다. 북한의 평화체제에 대한 구상은 전적으로 미국과의 관계 개선에 초점이 맞추어져 있다. 북한은 70년대 중반부터 유엔군 사령부 해체와 주한미군 철수를 주장하면서 남한을 배제한 채 미국과 단독 평화협정 체결을 요구해 왔다. 미국과의 양자 간 평화협정을 맺어 주한미군을 철수시키려는 의도를 담고 있는 것이다. 이 과정에서 북한이 남한의

당사국 자격에 꾸준히 문제를 제기하고 한미가 이에 반발하면서 논의는 진전되지 못했다. 특히, 1990년대 북한의 핵문제가 한반도 평화를 위협하는 가장 핵심적 쟁점으로 부상되면서, 한반도 평화에 관한 모든 논의는 북미구도를 중심으로 전개되고 있다. 북한은 핵문제를 미국의 적대시 정책의 타점으로 돌리고 있다. 북한은 한·미 양국이 적대적이고 대결적인 정책을 중단하지 않는 한, 한반도의 긴장해소는 불가능하다는 입장이다.

그러나 남한은 북한 측의 주장에 맞서 남북한이 평화체제의 당사자가 되어야 한다는 입장을 관철시키려는 데 주력해 오고 있다. 평화체제는 사실상 남북한의 운명에 직결되어 있으며, 평화체제의 성공적 이행여부도 남북한의 태도 및 역할에 달려 있다는 주장이다. 이에 따라 우여곡절 끝에 1997년부터 2년간 남북한과 미국, 중국이 참가하는 4자회담이 여섯 차례 개최되기도 했으나 별다른 진전을 보지 못했다.

2003년 8월 15일 노무현 대통령은 광복절 경축사를 통해 북핵문제 해결 후, 남북 간 평화체제 구축과 군사적 신뢰 구축 협의가 필요하다는 입장을 표명하였다. 남한정부에서는 먼저 북한의 핵문제를 해결한 이후 평화체제의 구축을 논의할 수 있다는 입장이다. 2007년 10월에는 노무현과 김정일 간의 제2차 남북정상회담을 통해 군사적 적대관계를 종식시키고, 한반도에서 긴장완화와 평화를 보장하기 위해 긴밀하게 협력할 것을 약속하고, 현재의 정전체제를 종식시키고 항구적인 평화체제를 구축해 나가야 한다는 점에 인식을 같이 하고 종전선언을 추진하기로 합의하였다. 남북을 대표하는 최고지도자 간에 항구적인 평화체제의 구축을 위해 협력하기로 합의한 것이다. 이러한 입장은 이명박정부에서도 계속되고 있다.

2010년 이명박 대통령은 “우리의 목표는 통일이며 통일의 전제인 한반도 평화정착을 위해 노력해야 한다”면서 한반도 평화체제는 통일로 가기 전 거쳐야 할 징검다리에 해당한다는 의미를 부여하였다. 평화체제를 추진하는 방법



2022년 월드컵 유치위원회 홈페이지 중에서

으로는 먼저 남북 간에 평화협정을 체결하고 나중에 국제사회가 보장해 주는 방식으로, 남북한 당사자 중심의 평화체제의 구축방안을 적극 모색하고 있다.

그러나 북한은 한반도에서 평화체제의 형성은 전적으로 미국과의 관계에 달려 있는 문제라는 입장에 아무런 변화가 없다. 한반도 평화에 관한 북한의 기본구상은 남북한 불가침선언, 미북 평화협정, 남북 간 무력감축, 주한미군 철수 등을 핵심적 사안으로 구성하고 있다. 북한은 미국과의 적대관계를 해소하는 수교를 한반도 평화의 조건으로도 거론하고 있다.

북한은 한반도의 비핵화를 주장하면서도 결코 먼저 핵무기를 포기하거나 폐기하지 않을 것이라는 점을 강조하고 있다. 북한은 핵무기를 체제생존의 마지막 수단으로 간주하고 있다. 따라서 북한의 핵무기 개발을 저지하려면, 남북 간의 비대칭성을 해소하는 문제를 진지하게 고민해야 한다. 북한의 정체성이 보장되지 않는다면, 핵무기를 둘러싼 갈등과 긴장이 계속될 전망이다. 따라서 평화체제의 구도를 남북이 주도해 나갈 수 있는 여건으로 조성하는 것이 가장 시급한 과제라 할 수 있다.

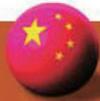
라. 한반도 평화체제에 대한 주변국의 입장 및 구상

한반도 평화체제는 남북한 간의 노력만으로는 이루어질 수 없는 국제문제이다. 현존하는 정전체제의 당사자가 미국일 뿐만 아니라 정전체제의 변경에 주변국의 이해관계가 달려 있기 때문이다. 국제사회에서의 평화는 주권국가들의 독립을 전제로 상호 정체성의 존중과 호혜평등의 원칙이 관철될 때 전쟁의 가능성은 줄어들고 안정된 국제질서 속에서 평화기반이 조성될 수 있다. 따라서 한반도의 평화체제는 가장 직접적으로 남북한과 주변 4강 간의 합의를 통해서만이 가능하다고 볼 수 있다. 동북아지역의 모든 국가들은 한반도 평화를 선호하고 있다. 그러나 주변 국가들은 한결 같이 자국에 가장 유리한 방향으로 평화환경을 조성하려는 방향으로 움직이고 있다는 점에 합의점에 도달하기가 쉽지 않다.

1 미국: 선 비핵화, 후 평화체제

한반도 문제에 가장 깊숙하게 개입되어 있는 미국은 북한이 요구하는 평화협정의 체결에 소극적 자세를 견지하고 있다. 미국은 한반도 평화체제의 구축에 대하여 평화협정이 체결되기 이전까지는 정전체제가 유지되어야 한다는 입장을 견지하여 왔다. 그러나 미국은 북한이 미국식 국제질서의 이탈세력으로 존재하고 있다는 점에서, 북한을 상대로 평화협정을 체결하는 방식에 주저하고 있다. 미국에게 북한은 미국식 세계질서에 도전하는 ‘불량국가’의 이미지의 탓에 갇혀 있다. 북한의 ‘벼랑끝전술’의 일환으로 핵 역량을 강화하려는 시도에 대해서도 ‘나쁜 행위’로 규정짓고, 이에 대해 보상하는 외교에 대해서도 주저한다.

미국은 자신들이 제시하고 있는 아젠다에 북한이 동의하거나 반응하는 경우



조·중 우호협조 및 상호원조에 관한 조약의 핵심내용

제2조 한쪽이 1개국 또는 국가들의 연합으로부터 무력침공을 당해 전쟁상태에 처하게 될 경우 다른 한쪽은 모든 힘을 다해 지체 없이 군사 및 기타 원조를 제공한다.

자동개입 조항

북·중 관계 연혁

- | | |
|---|-------------------------|
| 1950. 10 중국, 6·25 참전 | 2009. 5 북, 2차 핵실험 |
| 1961. 7 조·중 우호협조 및 상호원조 조약 체결 | →중, 유엔 제재 결의 1874호 지지 |
| 1991. 10 김일성 마지막 방중(홍산 20여차례) | 2009. 10 원자비오 중국 총리 방북 |
| 2006. 7 북, 장거리 미사일 발사 | 2010. 5 김정일, 5차 방중 |
| →중, 유엔 제재 결의 1695호 지지 | 2011. 5 김정일, 7차 방중 |
| 2006. 10 북, 1차 핵실험→중, 유엔 제재 결의 1718호 지지 | 2011. 7 조중 우호조약 체결 50주년 |



김정일국방위원장장과 중국 후진타오 국가주석 (2011년 5월)

에만 상대하려는 자세를 취하고 있다. 이에 따라 미국은 한반도에서 평화체제가 이루어지려면 먼저 북한의 비핵화가 선행되어야 한다는 입장이다. 미국의 부시 대통령은 2006년 APEC 회의에서 북한의 비핵화를 전제로 종전선언의 검토를 밝힌 바 있다. 그리고 이에 앞서 2005년 9·19 공동성명을 통해 한반도의 항구적 평화체제에 대한 협상에 동의하기로 합의하였다. 따라서 미국도 한반도에서 정전체제를 평화체제로 대체해야 한다는 점을 인정하지만, 그것의 추진방법에 대해서는 미국의 이익과 영향력을 우선하는 방향으로 매우 엄격하게 제한하고 있다.

2 중국: 남북 당사자 간의 평화체제

중국은 미국과 마찬가지로 정전협정의 서명 당사자로서, 정전협정의 변경에 많은 관심을 갖고 있다. 중국은 미북 간 양자만의 정전체제 전환에 대해서는 반대하는 입장이다. 그러나 중국은 한반도의 평화체제 구축에 긍정적 자세를 취하고 있다. 그러나 중국은 한반도 평화의 당사자로 남북한을 상정하고 있으며, 중국과 미국은 2차적 당사자에 불과하다는 입장을 갖고 있다. 중국은 한반도 평화체제의 구축과정에서 남북 간 대화와 합의를 가장 중요한 것으로 바라보고 있다.

특히, 김일성과 주은래 중국총리는 1961년 7월 11일 ‘조·중우호협력조약’에 서명했다. 북중 동맹의 근간이 되는 이 조약의 2조는 “어느 한 쪽이 침략을 받으면 다른 한 쪽은 지체 없이 군사원조를 제공한다”고 되어 있다. 중국이 언젠가 한반도에 무력 개입할 수 있는 길을 열어놓은 ‘자동개입 조항’이다. 2011년 북한과 중국의 고위인사들이 만날 때마다 “피로 맺은 조·중 친선관계를 대를 이어 발전시키자”는 구호를 입에 올리는 사실을 감안하면, 이 조약은 우리의 한반도 평화와 안정, 통일전략의 가장 큰 걸림돌이다. 남한이 미국과 ‘군사동맹 관계’를 통해 평화를 모색하고 있다고 한다면, 북한도 중국과 ‘군사안보동맹’을 통해 안전판을 확보하면서 한미동맹에 대응하고 있는 셈이다.

3 일본: 4자 종전선언 등 용인

일본은 자국이 한반도 평화체제에 관한 협상의 직접관련 당사국이 아니라고 판단하고 이를 논의하기 위한 4자 종전선언 등의 추진을 용인하는 정책을 수행하고 있다.

4 러시아: 다자간 국제회의 개최 주장

러시아는 한반도와 접경하고 있으며 유엔 안보리 상임이사국이기 때문에 한반도 문제의 중요한 이해 당사국으로서 자국이 포함된 다자간 평화체제 문제가 다루어져야 한다는 입장이다.

마. 한반도 평화체제 구축 방향

한반도의 평화를 위해 평화체제가 필요하다는 구상에 대해서는 남북한은 물론이고 주변 국가들도 모두 동의하고 있는 사안이다. 문제는 앞에서도 살펴본 바와 같이 방법에 있다. 가장 바람직한 방향은 북핵문제의 우선적 해결을 목표로 남·북·미·중 간의 4자회담을 개최하여 정전협정의 평화협정으로의 대체하고, 그 후 미·북 및 일·북 수교를 통해 한반도의 안정화를 도모하는 것이다. 그리고 국제지원체제로서 유엔과 세계 주요국들이 한반도의 평화를 공동으로 보장하는 형태를 고려해 볼 수 있다.

3. 한반도 평화 구축의 딜레마

가. 한반도 평화를 둘러싼 남북 간 쟁점

1 평화주체에 대하여

한반도에서 긴장을 완화하고 분쟁을 종식시키기 위한 평화적 대안을 모색하는 당사자의 자격을 둘러싸고 남북한 간에 현저한 의견 차이를 드러내고 있다.



G20 정상회의

남북한 간에는 한반도 평화의 주체에 대해서도 의견의 일치를 보이지 못하고 있다. 남한은 기본적으로 한반도 평화의 주체를 남북한 당사자로 규정하고 있는데 반해, 북한은 남한을 평화의 주체에서 배제하고 있다는 점이다. 북한이 남한을 한반도 평화의 당사자에서 배제하려는 것은 형식적 제도와 실질적 역량에 근거하고 있다. 북한이 보기에 남한은 한반도 평화의 근원을 제공하고 있는 ‘정전협정’에 기초한 분단체제의 당사자가 아니라는 점을 주장하고 있다. 정전협정은 6·25전쟁을 평화적으로 종결시키는 협정이 아니라, 단지 6·25전쟁을 일시적으로 중단시킨 휴전협정에 불과하다는 것이다. 따라서 정전협정에 기초한 분단체제는 준전시상태를 관리하는 제도적 장치에 불과하다고 본다. 또한 북한이 남한을 평화주체로 인정하지 않으려는 태도는 미국이 남한의 주권을 행사하는 실질적 당사자로 간주하고 있다는 점에 근거하고 있다. 따라서 북한은 한반도 평화의 실질적 주체는 자신과 미국밖에 없다는 주장이다. 그러나 북한 측의 주장은 남한을 비롯한 주변 국가들의 반대에 직면하여, 더 이상 효과적인 대안으로서의 적실성은 약화되고 있는 실정이다.



동서독 통합기념 불꽃놀이

2 평화관련 조약에 대하여

북한과 미국은 한국전쟁의 당사국으로 정전협정에 서명했지만, 아직 평화조약을 체결하지는 않고 있다. 북한은 이 때문에 이전까지 ‘북미 평화협정’을 체결하자고 줄곧 요구해 왔다. 평화조약을 통해 국제적인 구속력을 확보하면서, 한반도의 평화를 국제적으로 보장받자는 의도를 담고 있다. 그러나 북한 측이 주장하고 있는 북미만의 양자협상을 통한 평화협정의 체결에 대해 남한과 중국 등이 반대 입장을 표명하고 있다. 평화협정의 주체와 관련한 논란을 해소하기 위한 방안으로 ‘한반도 평화협정’으로 대체하는 것도 고려되고 있다. 정전협정을 대체하는 ‘평화조약’의 도입은 한반도의 안정에 크게 기여할 수 있는 제도적 장치이기는 하지만, 절차상 복잡한 문제가 있으므로 먼저 ‘평화협정’을 체결할 필요가 있다. 평화협정의 체결은 북한의 안보 우려를 완화하면서 ‘정상국가화’할 수 있는 기반을 제공해 줄 수 있기 때문이다.

한편 북한은 한반도에서 평화를 이룩하기 위해서는 미국을 상대로 법적 구속력이 있는 ‘북미 간 불가침조약’의 체결을 강력하게 요구하고 있다. ‘불가침조약’은 국가 상호간에 독립을 존중하여 무력으로 공격을 하지 않을 것을 약정하는 조약이다. 동맹국끼리 주로 체결하는 ‘동맹조약’이나 ‘상호원조조약’이 제

3국에 대항하는 의미를 갖는 반면, 이 조약은 잠재적 적대국 간에 전쟁가능성을 배제하는 것이 목적이다. 일반적으로 불가침조약은 평화조약 다음 단계에서 체결되는 것으로 알려지고 있다. 평화조약은 전시상태를 평화체제로 바꾸는 것이고, 불가침조약은 평화체제를 뒷받침하는 ‘확인적 조약’이기 때문이다. 불가침조약은 서로 간의 전쟁 가능성을 배제하기 위한 일종의 정치군사적 신뢰 구축 조치라고 할 수 있다. 그러나 미국은, 평화협정이 평화조약(peace treaty)으로까지 격상될 경우 의회의 비준을 받아야 하기 때문에 평화조약보다 평화협정을 선호하고 있다.

3 NLL에 대하여

NLL(Northern Limit Line)은 남북 간의 가장 첨예한 분쟁지역으로 부상하고 있다. NLL을 둘러싼 남북 간의 갈등은 이론적 갈등뿐만 아니라 실제적 갈등의 수준으로 발전되고 있다. NLL이란 약칭으로 불리는 서해 북방한계선은 1953년 정전 직후 마크 웨인 클라크 유엔군 사령관이 선포한 해상경계선으로, 서해 백령도·대청도·소청도·연평도·우도의 5개 섬 북단과 북한이 관할하는 옹진반도 사이의 중간선을 말한다.

북한은 자신들과 협의 없이 일방적으로 선포됐다는 이유로 아직까지 ‘비법적(非法的)’인 선이라며 남과 북의 해상경계선으로 인정하지 않고 있다. NLL의 ‘태생적 한계’는 1953년 7월 27일 정전협정을 맺을 당시 육상 군사분계선(MDL)만 합의하고 해상경계선은 확정하지 못한 데서 비롯된다. 당시 북한은 경기도와 황해도 경계의 연장선을, 유엔군은 서해 5도가 모두 포함된 경계선을 고집해 접점을 찾는 데 실패했다. 결국 유엔사는 남북 간 해상충돌을 막고 정전상태의 안정적 관리를 위해 NLL을 선포했다. 하지만 군사분계선(MDL)과 달리 해·공군의 초계활동 범위를 규정하는 ‘작전 한계선’ 성격을 띠었던 까닭에 북

북한 서해 주요 기지 및 해안포 배치 지역



『조선일보』, 2010.11.24

한에는 정식으로 통고하지 않았다.

북한이 NLL을 문제 삼기 시작한 것은 해군력 증강에 자신감을 갖게 된 1970년대부터다. 1973년 12월 군사정전위원회 346차 회의에서 “서해 5도의 접속수역은 자신들의 영해이며, 이곳을 통과하는 선박들은 사전 허가를 받아야만 한다”고 주장하기 시작하였다. 이어 1977년 8월 인민군최고사령부 이름으로 ‘해상경계선’을 선포하고, 1999년 ‘조선서해 해상경계선’과 2000년의 ‘5개섬 통항질서’를 발표하면서 NLL의 ‘무실화’를 시도하기에 이른다. 남한정부도 1992년 맺은 ‘남북기본합의서’ 부속 불가침합의서를 통해 “해상 불가침구역은 해상 불



백령도 상공에서 본 NLL

가침경계선이 확정될 때까지 쌍방이 지금까지 관할하여 온 구역으로 한다”며 NLL의 ‘잠정적’ 성격을 인정했다. 이양호 전 국방장관도 1996년 7월 국회 대정부 질문에서 “NLL은 우리 어선이 실수로 월북할 것을 우려해 임의로 설정한 경계선인 만큼 북에서 넘어와도 정전협정 위반과는 무관한 것”이라고 답변하기도 했다. 다만, 새로운 해상경계선이 확정될 때까지는 NLL이 ‘실질적인 분계선’으로서 준수돼야 한다는 게 정부의 공식입장이다. NLL을 둘러싼 남북의 대립은 결국 1999년 연평해전과 2002년 서해교전, 그리고 천안함 사건과 연평도 포격사건 등으로 이어져 많은 인명이 희생되고 남북한 갈등을 심화시키는 결과를 낳고 있다.

4 신뢰구축에 대하여

남북 간의 신뢰구축은 사실상 남북관계를 좌우하는 근본이자 한반도 평화체제를 구축하는데 필수적인 요소이다. 신뢰구축은 긴장완화의 필수조건이며, 신뢰구축의 경로를 거쳐야만 현상유지와 전략적 안정을 가져올 수 있는 준비

통제와 명시적 평화 징표로 볼 수 있는 군축이 가능할 수 있다. 신뢰구축은 군사위협을 야기하는 객관적 요인뿐만 아니라 주관적 불안요소도 감소시키는 것을 포함한다. ‘신뢰구축’은 “분쟁 당사자 간에, 서로 우려할 만한 위협이 존재하지 않는다는 것을 신뢰성 있게 의사를 소통하는 정치군사적 행위”를 말한다. 분쟁 당사자들 간에 신뢰가 형성되기 위해서는 불가침을 제도화하는 것이 필요하다.

한반도 평화와 관련하여 신뢰와 평화체제, 군비통제 및 군축 간의 상호관계에 대한 고민이 계속되고 있다. 신뢰구축-평화체제-군비통제, 신뢰구축-군비통제-평화체제, 군비통제-평화체제-신뢰구축, 평화체제-군비통제-신뢰구축 등의 여러 가지 방식들이 거론되고 있다. 대체로 남한은 ‘선 신뢰, 후 군축’을 선호하는 반면에 북한은 ‘선 군축, 후 신뢰’로 맞서고 있는 상황으로 전개되고 있다.

5 인권에 대하여

인권은 본질적으로 논쟁적인 개념이다. 북한인권의 핵심은 북한주민들의 생존권이다. 그러나 인권을 강조하면 주권이 충돌하는 현상이 발생한다. 인권은 평화를 저해하는 상황을 초래할 가능성이 있다. ‘평화 없는 인권’은 기대하기 어렵다. 북한의 정체성을 보장하는 것은 인권과 평화를 위한 전제라고 할 수 있다.

남한은 인권과 같은 보편적 가치에 의거하여 남북관계를 다루어 나간다는 입장이다. 인권도 남북관계를 불편하게 만드는 이슈이다. 인권은 남북한 모두에게 적용되는 보편적 가치라고 할 수 있다. 그러나 인권은 주로 남한에 의해 제기되는 북한문제로 다루어지고 있다. 한때 미국과 남한에 의한 ‘북한인권법안’으로 북한의 강력한 반발을 야기한 바 있다. 인권은 정부차원보다 민간차원에



이명박 대통령 3·1절 기념사 연설 모습

서 접근하는 것이 남북 간 평화를 위해 바람직할 것으로 여겨진다.

동북아에서 평화를 정착시키려면 한국의 역할이 매우 중요하다. 한국이 한반도 평화의 주도세력으로서의 역할을 감당해야 한다는 것이다. 미국의 국회 도서관 한복판에 서 있는 지혜의 여신 ‘미네르바’도 비슷한 메시지를 전하고 있다. 그녀는 풍만한 몸매에 인자한 미소를 짓고 있다. 한손에는 책을 또 한손에는 검을 쥐고 있는 지혜의 여신은 “자신을 방어하지 못하는 자에게 평화란 없다”고 말한다. 평화란 거저 얻어지는 것이 아니라 투쟁의 산물이라는 것을 보여주는 것이다. 따라서 남한이 한반도 평화의 주도국가로서의 평화리더십을 행사하기 위해서는 국내외의 다양한 공간에서 입체적으로 평화역량을 구축하는 것이 선결과제라 할 수 있다.

나. 한반도 평화구축을 위한 출발점

한반도에 형성되어 있는 불안정한 평화가 좀처럼 개선되지 못하고 있다. 한반도 평화를 저해하는 요인들이 산재해 있기 때문이다. 분단질서를 재생산하

는 요인들이 여전히 강력한 영향을 미치고 있다는 말로도 설명이 가능하다.

1 남북 간의 상호불신으로 인한 딜레마를 극복해야 한다.

탈 경계의 세계화시대에서도 남북 간의 경계는 좀처럼 낮아지지 못하고 있다. 김대중 대통령과 노무현 대통령 시기에 남북 간 대화와 교류협력이 정례화·제도화되고, 이를 보장할 수 있는 군사적 협력까지 진전되었음에도 불구하고, 북한의 핵개발로 다시 냉전으로 회귀하는 상황이 연출되고 있다.

이런 상황 속에서 남북 간의 상호불신은 갈수록 심화되고 있다. 신뢰는 남북 관계의 초석이다. 그러나 남북 간 신뢰가 너무 낮기 때문에, 남북 간에는 어떠한 제안이나 정책에 대한 믿음도 주기 어렵게 되었다. 남북한은 서로 어떠한 제안도 거부하고 있다. 신뢰가 내려가면 속도는 내려가고 비용은 올라간다. 한반도를 갈등의 공간에서 신뢰의 공간으로 변화시키기 위해서는 국제적 규범에 근거해 남북한이 서로에게 기대하는 바를 이행하게 만드는 ‘신뢰외교’가 필요하다.

2 한반도 문제의 국제화로 인한 딜레마를 극복해야 한다.

한반도 정전체제의 불안정을 배경으로 ‘이론적 갈등’과 ‘실제적 갈등’이 계속되고 있다. 정전체제의 불안정에 따른 갈등양상은 핵무기를 둘러싼 갈등으로까지 악화되고 있으며, 갈등악화는 북미관계의 불신 때문이었다. 북미관계의 악화에 따른 핵위협은 증대현상은 6자회담을 통한 다자주의적 접근으로 대체되고 있다. 6자회담을 통한 다자적 해결방식은 각국의 이해관계의 차이로 인해 손쉽게 도달하기 쉽지 않을 것으로 여겨진다.

3 힘에 의한 평화라는 딜레마를 극복해야 한다.

북한은 남북 간 대화와 교류협력을 추진하는 과정에서도, 핵을 포기하지 않고 핵전력을 지속적으로 강화해 오고 있다. 북한은 남한의 대북 화해협력정책에도 불구하고 선군정치를 통하여 남한에 대한 군사적 위협을 강화하고 있다. 북한은 오직 강력한 힘, 군사력, 핵무기만이 자신은 물론이고 한반도 전체의 평화를 보장받을 수 있다는 ‘억지논리’로 군사력 강화를 정당화하고 있다. 북한이 경제난 속에서도 힘에 의한 평화를 추구하면서 과도한 군사비를 지출하는 것은 결국 서서히 파멸의 길로 들어서는 것이고, 이 과정에서 남북한의 군사적 긴장감은 고조될 것이다. 따라서 군비경쟁의 악순환 고리를 끊는 군사외교적 장치가 필요하다.

제6강

한반도 주변정세

강의 목표 세계화시대에서 한반도의 통일은 각국의 이해관계와 맞물려 있는 국제문제이다. 한반도 주변의 4대 강대국들은 한반도 통일에 어떠한 입장과 정책을 견지하고 있는지를 검토하여, 글로벌 차원의 통일역량을 조성할 수 있는 기반을 마련하는 데 의의가 있다.

기대 효과 - 한반도 주변 4강의 입장과 정책을 검토해 봄으로써, 글로벌 시각에서 한반도문제에 대한 인식의 지평을 넓혀줄 수 있는 기대효과를 창출할 수 있다.
- 한반도 통일에 대한 우리의 과제를 살펴보고, 그에 따른 통일기반 조성의 필요성을 이해할 수 있다.

강의 시 유의사항

- 역사적 교훈을 통하여 미래에 대한 낙관적 비전을 제시하는 데 역점을 둘 필요가 있다.
- 미국을 둘러싼 이분법적 사고보다는 주변국 전체와의 친화력을 높여 나가는 매력 있는 국가를 건설하는 방향으로 국가비전을 제시하는 것이 바람직하다.

1. 21세기 한반도 주변정세의 특징

세계의 지도를 펼쳐보면, 한반도는 매우 작은 섬에 불과하다. 세계지도 속의 한반도는 매우 큰 나라들에 의해 포위되어 있는 ‘고립된 섬’ 처럼 보일 것이다. 그것도 아주 작은 섬이다.

한반도의 역사는 늘 주변국들로부터 정체성을 위협받는 힘겨운 투쟁이 반복되는 역사였다. 한반도의 불행한 역사적 경험은 20세기에 들어와서도 식민지 시대를 거쳐 분단시대로 이어지면서 수난과 치욕의 역사로 점철되어 왔다. 지난 20세기의 기간 동안에도 한국은 청일전쟁, 러일전쟁, 중일전쟁, 2차세계대전, 중국내전, 한국전쟁, 베트남전쟁 등 동아시아의 주요 지역·세계전쟁에 직접 참여하거나 연루되어 오면서 많은 어려움을 겪어 왔다.

정치와 외교는 ‘선택의 예술’이다. 지금도 대한민국은 한반도 문제와 관련하여 매우 중요한 선택의 기로에 놓여 있다. 북한을 압박할 것인가? 아니면 교류 협력을 추진할 것인가? 미국에 의존하여 북한을 압박하는 것이 효과적일까? 아니면 중국에 의존하여 북한을 설득하는 것이 보다 효과적일 수 있을까? 새로운 국제환경의 변화에 따른 거센 도전에 직면하고 있다.

가. 21세기 국제정세의 동향

한반도 평화와 통일 환경으로서 한반도 주변의 국제정세는 매우 빠르게 변화하고 있다. 세계화시대에서는 국가를 포함하는 모든 행위자들이 지리적 경계선을 뛰어 넘어 세계 전체를 활동무대로 삼고 있다. 국가 간 경계를 엄격하게 나누어 왔던 지리적 경계선이 점차 낮아지거나 무너지고 있다. 이처럼 복잡한 구도로 변화되고 있는 국제질서는 ‘복잡계의 시대’로 규정되고 있다. 복잡계의 국제질서는 과거의 전통적인 지식의 힘에 의존하여 이해하기 힘들 정도의 복



한반도와 주변 모습

잡성을 특징으로 하고 있으며, 이로 인해 ‘불확실성’도 증대되고 있기 때문에, 항상 새로운 환경에 효과적으로 적응해 나갈 수 있는 창조적 사고력이 절실하게 요구되고 있다.

다중성의 불확실성 시대에 대비한 다양한 준비가 필요한 시대이다. 세계화 시대를 배경으로 21세기의 국제질서는 미국 영향력의 상대적 위축, 중국·인도 등 신흥 개발도상국가들의 영향력 확대, 그리고 NGO 등 새로운 행위자의 부상 등으로 인해 ‘복합질서’로 재편되고 있다. 특히, 중국의 부상으로 세계질서 및 동북아지역의 구도가 매우 복잡해지고 있는 상황이다. 21세기의 국제질서에서는 미국의 유일한 패권적 위상이 약화되고 전통적인 안보의제 이외에도 다양한 새로운 의제들이 분출하면서 다수의 강대국들 간의 협력과 갈등을 통해 새로운 구도로 재편되려는 현상이 뚜렷하게 나타나고 있다. 앞으로 새로운 국제질서의 구도는 미국과 중국 간의 경쟁구도에 좌우될 것이라는 전망이 우세하다. 이에 따라 한반도 평화와 통일문제도 이제는 남북한 당사자들만의 문제

가 아니라 한반도 주변, 더 나아가 세계질서 전체에도 영향을 미칠 수 있는 중대한 사안으로 확대되면서, 더욱 복잡한 구도로 변화되고 있다.

그렇지만 국제질서와 국제관계가 본질적으로 국력의 차이로 인한 비대칭관계로 구성되어 있다는 사실은 변하지 않고 지속되고 있다.

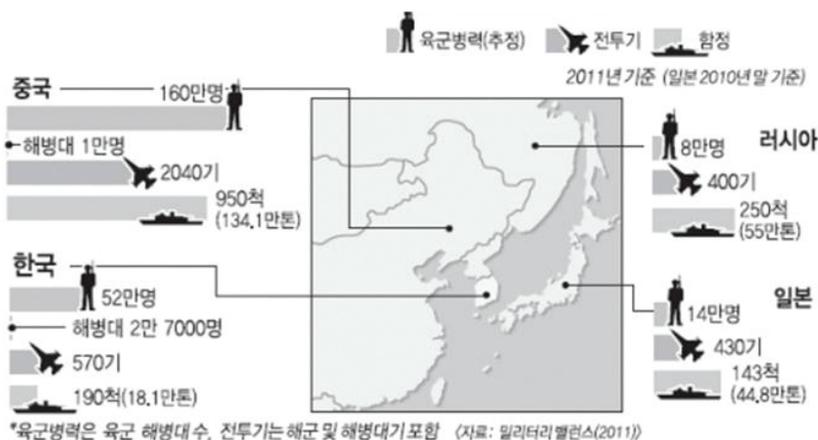
나. 동북아 지역정세의 동향

21세기의 국제정세에서 동북아지역이 가장 주목을 받고 있다. 동북아지역에는 전 세계에서 가장 역동적인 나라들이 함께 모여 있는 지역적 특성을 갖고 있기 때문이다. 전 세계에서 가장 빠르게 변화되고 있는 한반도 주변의 동북아지역의 국제관계도 비대칭성에 기반을 두고 있다. 동북아지역의 국제질서에는 서로 상이한 이념과 체제가 공존하고 있다. 강대국과 약소국이 공존하고 있다. 서로 발전정도가 다른 국가들이 공존하고 있다. 정상적인 주권국과 비정상적인 분단국이 공존하고 있다. 이러한 복잡성을 바탕으로 한반도 주변의 국제정세는 미·일·중·러의 4강과 남북한의 2약으로 구성된 ‘4강 2약의 비대칭적인 국제관계’를 통해 좌우되고 있다.



동북아 최강의 전투기 F-15K가 한반도 상공을 나는 모습

동북아 주요국 군사력 현황



출처: 『서울신문』, 2011년 9월 2일

한반도 주변의 동북아 국제질서에는 상호 모순되는 두 가지 기류가 존재하고 있다. 국가 간 협력과 갈등이 공존하고 있다. 한반도 주변의 4강들은 한결같이 이 국제적 영향력을 확대하고 경쟁하면서 협력과 갈등을 반복하고 있다. 탈냉전기의 역학구도라 할 수 있는 미국 주도의 일초 다극체제를 바탕으로 동북아에서도 미국의 지역패권에 대한 역내 국가들의 대응에 따라 협력, 견제 및 경쟁의 특성을 보여주고 있다.

먼저 동북아지역의 국가 간에는 국제협력을 위해 ‘전략적’이란 용어가 선호되고 있다. ‘전략적’이라는 말은 “어떤 상황에서도 자국의 이익을 확보하겠다”는 것을 의미한다. 전략적 차원의 양자관계를 통해 국가이익을 최대화하려는 패턴을 보여주고 있다. 동북아지역의 양자관계에 대해서 대부분 전략적 용어를 사용하여 설명하려는 방식이 일반화되고 있다. 미국과 중국, 중국과 러시아 간에도 ‘전략적 동반자’ 관계로 설명되고 있다. 한국의 경우도 중국이나 러시아와의 관계는 물론이고 일본과의 관계에 있어서도 서열적인 관계를 넘어서서 수평적인 동반자 관계를 특징으로 하는 전략적 관계로 재구성하고 있다. 일

미·일·러·대만의 주력 전투기

※ 2004년 실전배치된 최신기종, 스텔스 기능 갖춘

※ 전천후 주야간 작전가능, 한국공군도 도입



F-22

속도 > 마하 2.5
적전방경 > 3,000km
길이 > 19.9m

미국



F-15

속도 > 마하 2.5
적전방경 > 1,800km
길이 > 19.5m

일본

※ 20여 개 이상 국가가 운용하는 가장 검증된 전투기

※ SU-27를 대체하기 위해 시험비행 중인 최신기종



F-16

속도 > 마하 2이상
적전방경 > 1,300km
길이 > 14.8m

대만



SU-37

속도 > 마하 2.2
항속거리 > 3,500km
길이 > 22.1m

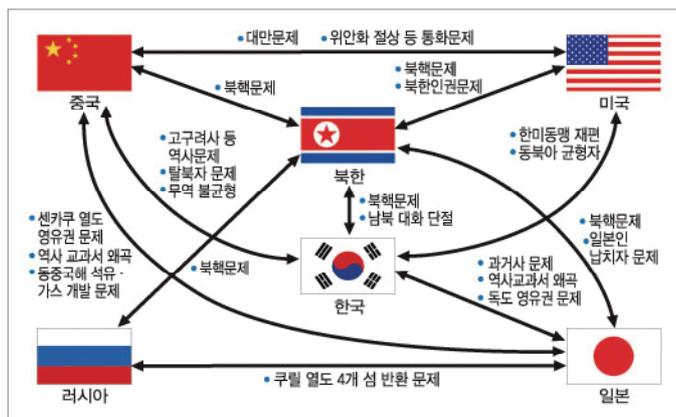
러시아

본에 대한 정체성도 서서히 바뀌고 있음을 보여주고 있다. 이처럼 동북아시아의 국가들은 제각기 전략적 차원에서 상호관계를 조정해 나가려는 자세를 견지하고 있다.

이러한 점에서 동북아시아의 전략 환경은 매우 유동적이라 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 동북아시아의 전략적 환경의 중심구도는 미중관계에 있다. 미국의 세계적 위상은 점차적으로 쇠퇴하려는 경향성을 보이는 반면에 중국은 고도 성장을 발판으로 급격하게 세계적 강대국으로 부상하면서 국제적인 역학구도의 핵심적 변화 동인으로 주목받고 있다. 미국과 중국은 세계적 강대국으로서 국제질서를 안정적으로 관리한다는 전략적 인식을 공유하면서, 각종 국제적 현안에 대해 협력하기도 하면서 경쟁관계를 보여 주는 이중성을 보여주고 있다.

이 밖에도 동북아시아에서는 미약하지만 다른 지구촌 지역에서 활발하게 추진되고 있는 지역주의적 협력체를 통한 국가이익과 지역이익을 병행하려는 움직임

동북아 갈등 구도



직임이 일고 있다는 점에도 주목할 필요가 있다. 이 동북아시아에는 APEC, ARF, NEACD 등과 같은 다자적 협력체들이 존재하고 있긴 하지만, 아직은 다른 지역에 비해 저조한 수준에 머무르고 있다.

한편, 동북아시아에서는 협력적 패턴 못지않게 첨예한 갈등으로 인한 긴장이 잠재되어 있다. 동북아시아에는 민족주의적 정서가 과도하게 발달되어 있으며, 북한의 핵문제를 비롯하여 군비경쟁, 영토와 자원 등의 복잡한 분쟁요인들이 수면 위로 분출되어 있는 상태이다. 특히, 한반도 문제를 중심으로 동북아시아가 양극화로 인한 신 냉전의 조짐을 보이고 있다.

동북아시아 불안정과 갈등의 핵심은 한반도에 있다. 한동안 한반도가 탈냉전의 거점공간으로 세계인의 주목을 받았지만, 2008년 이명박정부가 출범한 이후에는 다시 한반도에서 긴장이 고조되고 있다. 2009년 2월에는 북한 인민군 총참모부 대변인 성명을 통해 이명박 대통령을 ‘역도’로 지칭하면서 “남한과의 전면적 대결태세에 진입”할 것이라고 경고장을 발표하였다. 2010년에도 천안함 사건을 둘러싸고 북한을 규탄하는 한·미·일 3국과 북한을 두둔하는 북·중·러 3국 간의 냉전적 국제적인 대결구도가 형성되기도 했다. 천안함

사건 이후 동북아시아 국제관계의 구조는 냉전 당시 형성되었던 해양국가 대 대륙국가의 구조와 유사한 방식으로 진행되고 있다. 그렇지만 남북 간에는 점차 국제환경의 영향력으로부터 벗어나 독자적으로 작동하려는 움직임도 감지되고 있다.

2. 한반도 문제에 관한 4강의 입장과 정책

한반도 통일은 우리의 선택도 중요하지만, 우리의 의지나 노력만으로는 해결하기 힘든 국제문제이다. 더군다나 우리는 중진국이다. 중진국으로서 통일을 구현하기 위해서는 다른 나라들의 협력이나 지지가 절대적으로 필요하다. 한반도의 분단현실과 통일미래에는 여러나라의 이익이 관련되어 있기 때문에 한반도의 통일에 대하여 관련된 나라들은 각기 자기들이 원하는 방향으로 영향을 미치려고 한다.

한반도 정세 및 통일문제에 대한 각국의 입장과 정책에는 유사성과 차별성이 공존하고 있다. 남한과 북한은 당사자 국가이지만, 나머지 4강은 이해관계를 갖고 있는 주변 국가이다. 남북한은 물론이고 모든 나라들이 각각 자국의 국가 이익에 일치되는 방향으로 전략적으로 접근하려는 태도에 일체성을 보여주고 있다. 따라서 문제의 핵심은 한반도 문제에 대한 각 나라의 국가이익이 무엇인가를 파악하는 것이 핵심적 과제라고 할 수 있다.

가. 미국의 입장과 정책

미국은 세계 유일의 초강대국이다. 미국은 세계의 정치, 경제, 군사 및 문화 등 거의 모든 부문의 세계적 표준을 주도해 나가는 가장 강력한 '세계패권국가'

라고 할 수 있다. 미국은 세계 어느 나라에 의해서도 영향을 받지 않는 유일한 나라이다.

그러나 냉전종식 이후 세계제국으로 평가되어 왔던 미국의 힘과 영향력이 크게 쇠퇴하고 있다. 세계 각지에서 미국의 권위에 도전하는 현상이 급격하게 증대되고 있다. 2010년 5월에 발간된 미국의 ‘국가안보전략보고서’에서는 “미국이 광범위하고 복잡한 도전에 직면

해 있고, 미국의 힘과 영향력의 원천을 구축해야 하며, 21세기의 도전들을 극복할 수 있는 국제질서를 만들어야 한다”는 위기의식에 기초한 새로운 세계전략의 필요성을 강조하고 있다. 미국은 ‘다자주의’에 입각한 국제 간 협력기조를 유지하면서, ‘핵무기 없는 세계’를 위한 반테러·비확산 정책에 커다란 관심을 나타내고 있다. 특히, 오바마 행정부는 아시아 지역에 대한 ‘전진배치 외

위협받는 美 3대 패권



달러 패권

미 신용등급 강등으로 기축통화 지위에 타격



군사력 패권

재정 적자를 줄이기 위해 국방 예산 10년간 4,000억 달러 감축, 6,000억 달러 추가 감축 가능성



국가 브랜드 패권

‘워싱턴 정파 싸움’으로 국제사회 신뢰 하락



버락 오바마 미국 대통령

교'(forward deployed diplomacy)를 통해 경제통합 및 지역안정 노력에 적극 참여하고 있다.

미국은 외부국가이면서도 한반도 문제에 대해서 실질적 당사자국가로 규정될 정도로 가장 강력한 영향을 미치는 세계국가이다. 미국의 한반도 정책은 한반도 정세의 흐름을 바꿀 수 있을 정도로 강력하다. 미국은 1953년도 이래 한미동맹을 통하여 한반도 정세에 깊숙하게 개입하고 있다. 한미동맹은 강대국과 약소국 간의 비대칭동맹이다. 한미동맹은 비대칭관계를 바탕으로 협력과 갈등을 반복해 오고 있다. 한국은 '미국의 범위' 안에서 '순응과 저항', '적응과 도전', '접근과 긴장'을 지속하면서 국가안보, 경제, 민주주의를 발전시켜 오고 있다. 남한은 탈냉전 직후 북미관계를 남북관계의 종속변수로 두고자 했지만, 그것은 비대칭 한미동맹의 성격상 불가능한 것이었다. 한반도 정세에 대한 미국의 영향력은 우리가 생각하는 이상으로 강력하다고 볼 수 있다. 따라서 한반도 통일에 대해서도 미국은 다른 어느 나라보다도 가장 강력한 영향을 미칠 것으로 전망된다.

미국은 한반도 통일에 대해 남한의 입장을 적극 지지하는 가장 강력한 우방이라고 할 수 있다. 이제 한미동맹은 한미 FTA를 통해 '정치군사동맹'의 수준을 넘어 '경제동맹'으로까지 확대되려는 단계로 진입하고 있다. 한미동맹은 공동의 위협에 기반을 둔 군사안보동맹에서 '공동의 가치'를 강조하는 가치동맹으로 변화되고 있다. 가치공유가 동맹의 근거를 제공한다. 따라서 미국은 통일 한국에 대해서도 시장경제와 민주주의를 지향하는 친미적인 통일국가 수립을 선호하고 있다. 이러한 전제가 충족된다면 한반도 통일은 미국의 국가이익에도 가장 잘 부합하는 것이 될 수 있다.

그러나 한반도 통일은 미국에게 그렇게 시급한 사안은 아닌 것으로 보인다. 미국의 한반도정책은 분단을 유지시키며, 미국적 질서로 남과 북을 다스리고 동아시아 안보를 주도하려는 것이다. 한반도 문제에 대한 미국의 관심은 통일

보다 분단체제의 안정과 평화에 있다. 한반도와 관련된 사안 중에서 가장 급박하면서도 중요하게 생각하는 이슈는 북한의 핵문제라고 할 수 있다. 근래에 들어와 미국 내 한반도 전문가들 사이에서 통일문제가 거론되는 것은 그동안 북한의 핵문제, 미사일, 인권문제 등의 해결전망이 비관적이라는 데에서 출발하고 있다. 즉, 통일을 목표로 하였기 때문에 통일을 거론하는 것이 아니라, 지금까지 축적되어 온 다양한 북한 관련 사안들을 해결하는 수단으로 통일문제를 언급하고 있는 것이다.

미국 CSIS의 빅터 차 한국 실장은 한반도 통일에 대한 논의가 근래에 들어와 활발하게 된 이유에 대해 북한 내부의 변화에서 접근하고 있다.

첫째, 김정일의 건강문제가 통일문제를 한반도 문제의 화두로 올려놓았다는 것이다. 과거 김정일은 권력승계를 받게 된 시점과는 달리 김정일이 권력승계를 받을 현 시점에 김정일의 건강문제는 승계과정을 위태롭게 만들 소지가 다분하다고 보고 있다.

둘째, 북한의 비핵화가 요원한 현 상태의 원인을 미국과 북한과의 관계에서 찾지 않고 북한 내부에서 찾고 있다는 것이다. 즉, 한반도의 비핵화를 이룰 수 있는 수단 내지 방법은 통일에서 찾아야 한다는 인식이 확산되고 있다고 보고 있다.

셋째, 북한의 경제난과 식량난으로 인한 북한체제의 불안정이 한반도의 정세를 위협하는 요인으로 보고, 이를 해결하는 방법을 통일에서 찾기 시작하였다는 점이다. 북한이 경제 및 식량사정에 있어 안정을 찾기 위해서는 개혁과 개방이 필요하지만, 개방과정에서 북한정부는 통제력을 잃을 수 있다는 불안감에 개방선택을 하지 못한다는 것이다. 따라서 한반도와 관련되어 제기되고 있는 모든 문제를 해결하기 위한 근본적인 대안을 통일에서 접근하려는 경향을 보여주고 있다.

한반도 주변국들은 한반도에서의 안정을 선호하고 있다. 미국도 마찬가지이

다. 미국에게 한반도는 단순히 남한과 북한만을 위해 존재하는 공간이 아니다. 미국에게 한반도는 남북한뿐만 아니라 일본이나 중국 및 러시아 등과 같은 세계적 강대국들을 상대로 세계전략을 관철하는 ‘전략적 요충지’로서의 가치를 지니고 있다. 미국은 한반도를 통하여 중국을 쳐다보고 있다. 미국은 한반도를 중국을 견제하는 전초기지로서의 전략적 요충지로 활용하고 있다. 중국은 한국의 주도에 의한 통일을 크게 염려하고 있다. 중국은 현재의 남북한 대치상황의 안정적 관리에 초점을 맞추고 있다. 이에 비해 미국은 북한의 위협이 제거된 상태를 한반도의 안정으로 보고 있으며, 이는 남한의 시각과 맥을 같이 하고 있다. 미국은 한반도의 안정을 모색하는 대안으로서 통일에 주목하고 있는 것으로 보여진다.

그러나 미국이 한반도에서의 통일과정을 급하게 추진하는 것은 북한의 반발을 가져올 가능성이 크기 때문에 서두르지 않을 것으로 보인다. 미국은 점진적으로 당면한 문제부터 해결하려는 시도를 추진해 나가는 과정에서, 미국의 이익에 부합되는 방향으로 남한에 대한 지원과 협력을 통해 통일문제에 접근할 것으로 전망된다.

미국의 대 한국정책은 전통적으로 한미동맹 관계를 강화하는 데 있다. 한미 공조를 통해 북한을 상대한다. 지난 2003년 미국정부는 노무현정부와 “포괄적이고 역동적인 동맹관계”로 발전시켜 나가기로 약속하였다.

나. 일본의 입장과 정책

일본은 1965년 한국과 수교 이후 미일동맹에 의거하여 한국에 편향된 대한반도정책을 지지하는 입장에서 점차적으로 북한과도 국교수립을 통한 관계정상화를 모색하고 있다. 일본은 1990년대 초부터 남북한의 정치적 실체를 동시에 인정하는 ‘두 개의 한국정책’으로 전환하여 북일수교 협상을 시작한 바 있



노다 요시히코 일본 총리

다. 일본과 북한은 공히 ‘관계정상화’의 필요성을 공감하고 있어 적절한 조건만 충족된다면 관계정상화의 길은 열려 있다고 볼 수 있다.

일본은 한반도를 자국의 생존과 번영을 위해 매우 중요한 지역으로서, 한반도의 안전이 일본의 안전을 위해서도 긴요

한 것으로 인식하고 있다. 일본은 1997년 9월 ‘미일방위협력지침’을 개정하면서, 일본 주변의 유사시 주일미군을 후방 지원하는 과정에서, 한반도 문제에 개입할 수 있는 통로를 확보할 수 있게 되었다.

일본도 한반도에 대하여 안정과 평화유지에 커다란 관심을 갖고 있으며, 한반도에 대한 영향력을 확대하는 데에도 관심을 두고 있다. 북한은 남한과의 남북 공조체제를 유지하면서도, 북한과 직접 관계개선을 추진하는 두 개의 한국 정책을 선택하고 있다. 일본은 1990년대 초부터 정치안보 및 경제적 이익을 고려하여 북한과의 국교정상화 협상을 시도하고 있다.

일본도 한반도 평화체제와 관련하여 정전체제가 평화체제로 전환되어야 한다는 원칙론에 동의하고 있다. 일본도 한반도 문제의 국제적 논의과정에서 배제되기보다 적극 참여하는 방향으로 움직이고 있다.

한국으로서는 한반도문제를 해결하는 과정에서 일본의 협력이나 지지도 필요한 입장이다. 따라서 일본과의 불편한 관계는 한반도 통일에 역행하는 저해 요인으로 볼 수 있다. 일본도 한국의 태도에 따라 한반도 문제에 대한 입장과 태도를 결정해 나갈 것으로 보인다.

한반도 통일문제에 대한 일본의 입장과 정책은 통일된 한반도가 일본에 대하여 어떠한 입장을 취하는가에 달려 있다고 할 수 있다. 통일 한반도가 ‘대중 편향외교정책’을 취하여 일본에 대해 배타적 자세를 선택할 경우, 일본은 한반도

통일에 대해 부정적 입장을 취할 가능성이 높다. 일본은 한반도가 핵 보유국으로서 ‘반일 민족주의 노선’을 취하는 것을 가장 경계할 것으로 보인다.

그러나 통일 한반도가 한미동맹을 견지하면서 한·미·일 공조체제를 계속해서 유지하는 경우 일본은 한반도 통일에 우호적 입장과 반응을 보일 것으로 전망된다. 중국이 G2로 부각됨에 따라 정치적 영향력이 커질수록 통일 한반도와 미일 동맹과의 질적 관계가 일본의 한반도 통일문제에 대한 전략적 입장에 지대한 영향을 미칠 것으로 보인다. 한반도가 통일되고, 통일 한반도가 중국의 동북3성 개발 및 극동 시베리아 개발에 적극적으로 투자하고 진출할 경우에는 일본에게도 새로운 경제적 기회를 제공할 수 있는 기대효과가 예상되고 있다. 요컨대 한반도 통일문제에 대한 일본의 입장은 통일 한반도의 대외정책 노선 및 대일정책과 관련하여 달라질 수 있을 것이다.

과거 한반도 통일에 부정적 견해를 가졌던 일본의 식자들 가운데서 한국이 주도하는 한반도 통일을 지지하는 움직임이 나타날 정도로 변화의 움직임이 감지되고 있다.

이제 한일관계도 새로운 패러다임으로 변화되고 있다. 점차 불편한 관계에서 한반도와 동북아, 글로벌 이슈에 공동 대응하는 파트너로 바뀌고 있다. 이명박 대통령과 아소타로 일본총리는 정상회담의 성과를 합의 발표하면서 한일관계를 ‘미래지향적 성숙한 동반자관계’로 명시했다. 변화하는 국제환경 속에서 한국과 일본은 서로의 국익만 고집하며 각자의 길을 가는 것보다 함께 행동할 때 얻는 공동이익이 크다. 한국과 일본은 동맹국인 미국과 우호적인 관계를 유지하면서, 동시에 아시아에서 재부상하고 있는 중국을 한편으로는 끌어안고, 다른 한편으로는 견제해야 할 공동운명을 안고 있다.

무토 마사토시 주한 일본대사는 “한반도 통일은 일본에 세 가지 측면에서 커다란 장점이 된다”면서 첫째, 동아시아 평화와 안정에 도움, 둘째, ‘거대한 시장’으로서의 통일한국의 등장, 셋째, 같은 이해관계를 가진 강력한 파트너 국

가의 등장 등을 이유로 한반도 통일에 적극 협력할 자세가 준비되어 있다는 입장을 밝혔다. 만약 일본이 한반도 통일에 공헌할 수 있다면 미래의 한일관계는 획기적으로 개선될 것이다.

다. 중국의 입장과 정책

중국은 세계에서 인접국이 가장 많은 나라 중의 하나이다. 육지에 인접한 나라가 14개이고 해양과 마주한 나라도 8개나 된다. 주변국과 관계를 잘해 조화로운 주변 환경을 이루는 것은 중국의 국가안전과 민족단결, 사회 안정 및 현대화건설과 직결되는 사안으로 보고 있다. 중국의



후진타오 중국 국가주석

당면한 목표는 지속적인 경제발전을 통해 국력을 증대시키는 데 있다. 중국인의 고도성장에 따른 국가발전은 동북아정세는 물론이고, 세계정세 전반에 새로운 변화의 동인으로 주목을 받고 있다. 중국은 미국에 이어 세계 제2위의 강대국으로 주목받고 있다. 중국의 부상은 한반도 정세나 통일에도 매우 중요한 새로운 환경으로 주목할 필요가 있다.

중국은 다른 나라들과 구별되는 ‘중국 특색적 사회주의’라는 이미지를 바탕으로 개혁·개방정책을 추진하기 시작한 이래 30여 년간 ‘도광양晦’(韜光養晦: 때를 기다리며 힘을 키운다)라는 기본원칙을 강조하면서 국제문제에 대한 개입을 자제하고, 국내문제에 집중하면서 국력을 키우는 데 역점을 두려는 자세를 보여 왔다. 중국이 급속한 경제성장을 바탕으로 강대국의 반열로 부상하면서, 중국의 움직임에 전 세계가 주목하고 있다.

중국의 세계화가 급속하게 진행되고 있다. ‘차이나 스타일’의 세계화로 국제

중국 백서에 규정된 6대 국가핵심이익

- 국가주권
- 국가안전
- 영토보전
- 국가통일
- 헌법확립과 정치제도·사회정세 안정
- 지속가능한 경제사회발전 보장

질서가 재편되고 있다. 중국 중심의 세계화는 무역 분야에서 두드러진다. 한국과 일본을 비롯해 호주, 브라질, 남아프리카공화국에 이르기까지 전 대륙에 걸쳐 최대 무역국은 미국이 아닌 중국으로 바뀌어가고 있다. 한국의 경우 무

역에서 중국이 차지하는 비중은 1992년 4.0%에서 2010년(2009. 9~2010. 8) 22.8%로 늘었다. 한반도 문제에 대해서도 중국의 영향력이 점차 확대되고 있다. 정치적으로도 중국식 체제는 자유민주주의로 가는 중간단계가 아니라 자유민주주의의 대안으로 부상하고 있다. 중국의 고도성장을 이끌고 있는 중국식 ‘권위주의적 자본주의’ 내지는 ‘국가자본주의’가 충분히 지속가능한 체제라는 주장도 제기되고 있다.

이에 따라 미국도 ‘중국위협론’을 공개적으로 표명할 정도이다. 그러나 중국의 원자바오(溫家寶) 총리는 신 중국 건국 61주년을 앞두고 중국은 “나라가 강해져도 패권은 추구하지 않을 것”이라며 “중국의 발전은 누구를 손상시키거나 다른 사람을 위협하지 않는다”는 반패권주의적 외교를 강조하였다. 중국의 반패권주의에 대한 강조는 자신뿐만 아니라 다른 나라, 즉 미국을 겨냥한 발언으로도 볼 수 있다. 그렇지만 미중 간에는 협력을 통해 공통의 이익을 창출하려는 전략적 파트너십도 강화하고 있다. 2011년 1월 미중 정상들은 정상회담을 통해 전 세계 주요 현안들을 ‘협력적 파트너십’을 기반으로 협의해 처리하기로 했다. 중국은 강대국 중심의 ‘대국외교’에 적극적 자세를 견지한다. 중국 국무원 신문 판공실은 2011년 9월 발표한 ‘평화발전백서’에서 ‘평화발전’은 “중국이 현대화와 부민강국을 실현하고, 세계문명의 진보를 위한 전략적 선택”이라면서 결코 평화발전의 길에서 벗어나지 않을 것이라고 밝혔다.

한반도 통일에 대한 중국의 공식입장은 자주적이고 평화적인 통일을 일관

되게 주장하고 있다. 1992년 ‘한중수교’ 공동성명 제5조에서도 “중국은 한반도의 평화적이고 자주적인 통일을 지지한다. 중국은 한반도가 조기에 평화적으로 통일되는 것이 한민족의 영원임을 존중하고 한반도가 한민족에 의해 평화적으로 통일되는 것을 지지한다”고 명시한 바 있다. 중국은 한반도의 통일이 외세의 개입 없이 남북한 당사자들에 의한 평화적 수단에 의거하여야 한다는 입장이다.

중국이 한반도의 통일을 지지하는 이유는 첫째, 한반도의 분단보다 통일이 외세의 개입여지를 축소시킴으로써 안보적 불안요인을 제거할 수 있다는 점, 둘째, 한반도 통일은 평화롭고 안정적인 주변 환경을 제공함으로써 중국의 번영 및 동북아시아의 경제협력을 강화하는 데 유리하다는 점, 셋째, 한반도 통일이 중국의 통일에 긍정적인 계기로 작용할 수 있다는 점 등에 근거하고 있다.

그러나 중국은 한반도의 통일에 대해서도 많은 우려와 부담도 느끼고 있다. 한반도의 통일과정이 무력충돌 내지 급격한 변혁의 가능성이 있다는 점을 우려하고 있다. 남한 주도의 통일은 잠재적 경쟁국인 미국의 영향력 하에 있는 통일 한국을 의미하기 때문에, 중국의 안보에 위협이 될 수 있다는 가능성에 대해서도 우려하고 있다. 또한 한반도의 통일은 조선족 등 중국 내 소수민족의 민족주의를 자극할 수 있으며, 통일한국이 ‘간도·북중 국경조약’의 승계로 인한 복잡한 국제법적 분쟁을 야기할 가능성에 대해서도 부담을 느끼고 있다.

중국은 한반도의 통일을 찬성하고 있지만, 무조건적 찬성이라기보다는 ‘자주 평화적인 통일’을 선호하고 있다. 중국은 비자주적이고 비평화적인 통일방식에 반대하면서 외세의 개입 없는 한민족 남북한 당사자에 의한 평화적 통일이어야 한다는 분명한 입장을 견지하고 있다. 중국은 자국의 국익에 유리한 한반도 통일을 상정하고, 이에 도달할 수 있는 통일의 과정과 방식에 더 많은 관심을 가지고 있다는 것이다.

이러한 점에서 중국은 한반도에서 무력에 의한 흡수통일을 반대한다는 확고

한 입장을 견지해 오고 있다. 중국은 한반도의 평화와 안정유지 및 한반도에
서의 영향력 확대를 위해 ‘남북한 균형외교’를 추진하면서 한반도의 현상타파
나 불안정 요인의 등장을 최대한 억제하는 데 주력해 오고 있다. 한반도에서
의 무력통일은 한반도의 급격한 변화를 야기할 수 있기 때문에, 중국은 무력통
일의 주체가 남한이든 북한이든 혹은 미국 등 외세의 군사적 개입이든 모두 단
호하게 반대한다.

중국은 북한의 급변사태나 붕괴가능성을 심각하게 우려하고 있다. 이러한 상
황은 내전, 우발적·국지적 대남무력도발, 대량살상무기의 확산방지를 구실로
미국 등 국제개입에 의한 무력충돌 등이 발생하면서 한반도의 급격한 통일이
이루어질 가능성이 예상되기 때문이다. 이런 상황이 발생하면 중국은 외교적
해결을 우선하겠지만, 만일 중국의 동의 없이 한미연합군이 군사작전을 감행
하면 군사적 대응도 고려할 가능성이 예상되고 있다. 이러한 상황은 중국이 피
하고 싶은 최악의 상황인 바, 중국은 정치외교, 경제적 수단을 동원해 북한을
지원함으로써 북한체제의 회복을 통한 평화·안정을 도모하고자 한다. 중국은
북한의 붕괴에 따른 급격한 통일을 반대한다는 것을 의미한다. 2009년 10월 5
일 중국의 원자바오 총리는 김정일과의 회담을 통하여 중국은 북한의 안전에
적극 기여할 것이라는 입장을 밝혔다. 그리하여 북한의 안정에 기여할 수 있도
록 북중 간의 경협을 활성화하는 조치에 합의하였다.

만일 북한붕괴 이후 남북한의 합의에 의한 평화통일이 이루어질 경우, 중국
은 적극 지지할 것으로 예상된다. 다만, 이 경우에도 중국은 국제사회의 합의
를 강조할 것으로 여겨진다. 중국은 자신이 배제된 채 통일한국이 미국 등 다른
나라의 영향력을 받는 것을 원하고 있지 않기 때문이다. 중국은 한반도에 대한
영향력 확보의 차원에서 중국에 친화적인 우호협력 통일국가의 건설에 대해서
는 찬성하겠지만, 경쟁관계에 있는 미국이나 일본 등의 영향력을 받는 국가로
통일되는 것에 대해서는 적극 저지할 것으로 보여진다.

한반도에 깊은 이해관계를 가지고 있는 중국의 입장에서 한반도의 자주평화 통일지지는 중국에 우호적인 통일한국, 최소한 중국이익을 침해하지 않는 중립화된 통일한국을 기대하는 것인 바, 중국은 미국과 상호신뢰를 바탕으로 한 진정한 우호협력관계가 설정되기 이전까지는 미국의 영향력이 배제된 통일국을 선호할 것으로 보인다. 2008년 5월 27일 친강 중국 외교부 대변인은 “한미군사동맹은 지나간 역사의 유물”로 평가하였다.

중국은 남한 주도의 한반도 통일가능성을 상정하고 있지만, 그 결과가 중국의 이해관계에 반해서는 안 된다는 한계도 분명하게 제시하고 있다. 다만, 중국은 북한이 개혁·개방을 통해 친 중국체제로의 전환가능성 여부와 한중관계가 어느 정도 전략적 신뢰관계를 형성하느냐에 따라 남한 주도의 통일에 대한 입장을 결정할 것으로 전망된다. 그러나 무엇보다도 중요한 것은 향후 중국의 부상 정도와 그에 따른 미·중관계의 협력 및 경쟁구도이며, 이는 한반도 통일 문제에 대한 중국의 접근에 커다란 영향을 미칠 것으로 보인다.

라. 러시아의 입장과 정책

러시아도 한반도와 지정학적으로 연결되어 있다. 러시아는 최소한 주변국들과 한반도 문제에 대하여 동등한 영향력을 행사하는 것을 목표로 삼고 있다. 남북한에 대한 ‘등거리외교’를 통하여 동시에 영향력을 행사하고자 한다.

2000년 2월 러시아는 북한과 조·러 친선선언 및 협조조약을 체결하고, 푸틴 대통령의 방북 시 조·러 공동선언을 채택하여 북한과의 관계개선에 커다란 관심을 나타냈다.

인구 1억 4천만 명에 1인당 소득이 1만 달러에 달하고, 풍부한 에너지자원



드미트리 메드베데프 러시아 대통령

과 우수한 인적자원 및 수준 높은 과학기술을 보유한 러시아의 향후 ‘발전 잠재력’은 매우 큰 것으로 평가되고 있다. 푸틴은 대통령 재임시 위대하고 강한 러시아를 재건하려는 야심찬 계획을 발표한 바 있다. 메드베데프 대통령은 2009년부터 경제위기 극복과 에너지·원자재 의존경제를 탈피하기 위해 경제현대화에 역점을 두고 있다. 국제적 위상강화를 위해서도 실리 추구의 전방위 외교정책을 양자·다자차원에서 적극적으로 추진하고 있다. 러시아는 미국과 국제현안에 대해서도 협력하는 한편, 중국과도 2010년 메드베데프 대통령의 방중을 계기로 ‘러·중 전략적 협력동반자관계’를 심화시키는 강대국 간 협력관계를 강화하였다. 그리고 상하이 협력기구(SCO: Shanghai Cooperation Organization)나 BRICs(브라질·인도·러시아·중국) 등 다자 협력체제 및 신흥 경제대국들과의 협력에도 적극적이다. 러시아는 이제 시장경제의 골격을 완전히 갖췄고, 2030년에는 세계 5대 경제대국으로 도약을 꿈꾸고 있다. 세계인들에게 러시아는 기회의 땅으로 간주되고 있다. 우리도 러시아에 주목해야 한다.

동북아 지역에 대한 러시아의 관심은 접경지역인 극동의 안보에 있다. 한반도에서의 러시아 최대의 안보이익은 ‘비핵화’와 ‘전쟁방지’로 요약된다.

러시아는 한반도가 평화적으로 그리고 반러시아 동맹을 맺지 않은 상태에서 통일을 한다면 지지할 것이라는 입장을 취하고 있지만, 한반도 통일을 먼 장래의 일로 간주하고 있다. 통일한국은 동북아에서 중·일 이외에 또 다른 국가가 지정학적으로 매우 중요하게 부상하는 것이기 때문에, 미·일·중은 한반도 통일에 반대하고 있으나 러시아는 우호적이라고 주장한다. 러시아는 남한이 미국의 지원을 받아 북한을 흡수통일하는 것보다는 현재의 분단 상태를 더 선호하고 있다. 한반도는 러시아의 20여개 접경국 중의 하나이기 때문에 친미·반중의 통일한국 등장을 ‘동방의 NATO’와 같은 것으로 간주하고 이를 우려하고 있다.

한반도 문제에 대한 러시아의 입장은 메드베데프 대통령이 2008년 8월 31일 발표한 5개의 대외정책 기조를 통해 나타나 있다. 그는 러시아의 대외정책을 지도하는 기조로서 ‘국제법’(International law), ‘다극세계’(Multi-polar world), ‘비 고립’(No isolation), ‘국민보호’(Protect citizens), ‘영향권’(Sphere of influence) 등 5개로 제시하였다. 이중에서 ‘영향권’은 “러시아의 접경지역이 역사적 관계를 공유하고 있고 선린과 우호로 연결된 특별한 이해지역”임을 밝히고, 이러한 이해들이 무시된다면 더 많은 ‘분쟁 잠재력’을 갖게 될 것이라는 점을 강조하였다.

러시아는 2000년 6월 제1차 남북정상회담과 2007년 10월 제2차 남북정상회담에도 불구하고 한반도의 통일이 가까운 장래에 실현될 가능성을 낮게 보고 있었다. 로슈코프 외무차관은 “양국 내에서 남북한 교류와 통일의 필요성을 서로 공감하고 있지만 아직 현실과는 거리가 있는 것 같다”면서 “양국이 좀 더 가깝게 다가갈 수 있는 방법을 찾아야 할 것”이라고 조심스럽게 전망하였다.

한반도 통일시기와 관련하여, 러시아는 21세기에 단극체제가 미국 역할의 축소와 중국 역할의 확대로 ‘다극체제’로 전환될 것이고, 이 과정에서 남한이 더욱 자주적인 국가가 된다면 통일에 대한 생각이 가능해질 것이라는 입장이다. 그리고 통일 이후 주한미군의 계속 주둔은 중·러의 군비를 야기하고, 이는 경제발전에 부정적 영향을 미칠 것이기 때문에, 통일시 주한미군은 철수해야 한다는 입장을 띠고 있다.

러시아는 한반도 평화와 관련하여 2001년 한·러 정상회담에서 푸틴 대통령이 밝힌 남북한 간 평화과정의 남북 당사자 원칙을 지지하고 있다. 그리고 북·러 정상회담에서도 한반도 문제의 자주적 해결, 외부의 간섭 없는 남북대화를 강조함으로써, 한반도 문제에 대한 미국이나 중국 등의 영향력 행사를 우려하는 입장을 나타냈다.

러시아의 경우도 한반도 문제에 대하여 미국이나 중국뿐만 아니라 러시아도

참여하는 ‘다자적 협의’를 통하여 접근되어야 한다는 점을 강조하고 있다. 이는 한반도 문제에 대해 러시아도 일정한 영향력을 행사하겠다는 의미로 받아들일 수 있는 것이다.

3. 한반도 평화통일을 위한 우리의 과제

가. 일반적 과제

한반도 통일은 현존하는 분단질서를 중심으로 형성되어 있는 동북아시아의 역학구도에 상당한 영향력을 미치는 국제문제이다. 국제사회는 국가이익을 경쟁하는 공간이다. 모든 국가는 이기적 존재이다. 국가들은 국가이익을 중심으로 ‘이합집산’을 거듭하고 있다. 한반도는 미국, 중국, 일본, 러시아와 같은 강대국들이 국가이익을 표출하는 지역이다. 이들은 모두 자국의 국가이익에 따라 한반도 통일에 대하여 입장과 정책을 결정할 것으로 전망되고 있다.

지금 한반도를 둘러싼 국제정세는 어느 한 가지의 단순한 방정식을 대입하여 풀어낼 수 있을 만큼 간단하지 않다. 이제는 복잡계의 세상으로 바뀌고 있다. ‘탈 경계의 시대’로 변화되고 있다. 이에 따라 국내외의 각종 문제를 해결하는 방식에 있어서도 새로운 변화가 도입되고 있다.

1 통일을 주도할 통일리더십이 필요하다.

한반도 주변의 4대 강국들은 불확실한 통일한국의 미래보다는 현재의 분단 질서를 선호하고 있는 것으로 나타나고 있다. 따라서 남한이 한반도의 통일을 주도해 나가기 위해서는 소극적 자세의 주변 국가들로부터 협력을 이끌어 낼

수 있는 적극적인 통일리더십이 요구되고 있다.

힘의 논리가 작용하고 있는 국제사회에서 중진국에 불과한 대한민국이 주변의 강대국들을 움직이려면 힘에 의존하는 방식으로는 불가능한 일이다. 어떤 정책이든지 그것이 성공하기 위해서는, 정치지도자들이 갖고 있는 생각·가치·비전도 중요하지만, 현실적으로 그에 못지않게 중요한 것은 유리한 ‘정책 창문’이 열릴 때 이를 적극적으로 이용하고, 또 그러한 창문이 열리지 않으면 그것이 열리도록 환경구조를 유리하게 조성하는 정치지도자의 전략적 능력이라 할 수 있다.

한반도 주변 4대 강대국을 설득해서 한반도 통일이 그들에게도 이롭다고 설득해야 한다. 독일이 통일을 조심스럽게 추진하자 구 소련은 물론이고 영국과 프랑스도 반대했다. 그러나 독일은 미국, 특히 조지 부시 대통령의 적극적인 지지와 헬무트 콜 총리의 노련한 외교로 결국 소련의 지지를 끌어내 통일을 이루었다.

2012년에는 남북한과 미국, 중국, 러시아 등 많은 나라에서 동시에 정권교체를 맞게 된다. 각국의 지도자들이 어떤 인물로 선택되느냐에 따라 한반도 정세에 많은 변화가 일어날 것을 예상해 볼 수 있다. 그러나 한반도 정세는 각국 지도자들의 성향에 따라 어느 정도 영향력을 피할 수는 없겠지만, 의미 있는 질적 변화의 수준까지 기대하거나 우려할 정도는 아닐 것으로 전망된다. 그동안 우리는 한반도 정세의 복잡한 구도를 해결해 나가는 데 있어서 어느 특정 국가의 획기적인 노력만으로는 불가능하다는 것을 수없이 경험하였다. 2012년도의 정권교체기 이후의 한반도 정세에 대처하는 가장 지혜로운 자세는 충분한 사전준비를 통해 각국 지도자들과의 친밀감을 증대시키는 외교력을 발휘하는 것이라고 할 수 있다.

2 통일국가 브랜드 개발이 필요하다.

한때 한국은 반겨주는 친구가 별로 없는 고독한 국가의 이미지를 갖고 있었다. 국제사회에서 선의를 가지고 한국을 지켜봐주는 우방이 있어야 오판과 오해의 위험으로 가득한 격변기를 헤쳐 나갈 수 있다. 우리는 과연 다른 나라들에게 어떻게 비춰지고 있는가?

세계적 국가브랜드 평가기관인 독일의 안홀트 GMI가 발표한 국가브랜드지수(NBI)에 따르면 한국은 2010년 30위를 기록한 것으로 나타나고 있다. 대한민국의 국가이미지는 국력 수준에도 미치지 못하는 평가를 받고 있다. 그중 하나로 국제사회와의 소통의 지혜가 부족하다는 지적을 받고 있다. 한국은 국제사회에서 의사소통 방법을 모른다는 것도 커다란 문제점으로 지적되고 있다. 한국은 그동안 국제사회와 소통할 때 자기가 하고 싶은 말만 늘어놓는 방식을 선호하고 있었다. 그러나 우리가 세계를 통해 원하는 것과, 세계가 우리에게 원하는 것은 다르다. 그동안 우리가 국제사회를 통해 원하는 것을 확보하려고 취한 외교경쟁에서의 성공과 실패는 그것을 분명하게 말해주고 있다.

국제사회가 생각하는 한국에 대한 기대는 한국이 생각하는 것보다 훨씬 크다. 한국이 국제사회에 해줄 수 있는 것이 무엇인지 알려주는 것이 더욱 효과적이다. 우리의 상황을 소개하고 전달하면서 공감을 유도하는 전략보다는, 외국의 마음을 읽고 그들이 필요로 하는 것을 충족시켜주는 전략으로의 전환이 필요하다. 이제는 세계가 절실하게 원하는 것을 충족시켜 주는 수요자 중심의 브랜딩 전략이 필요하다는 것을 말해준다. 분단과 통일도 글로벌 시각에서 재조명되어야 한다는 것을 보여준다.

2011년 대한민국은 평창 동계올림픽 유치를 위한 3번째 도전에 성공할 수 있었다. 평창유치의 성공은 감동이였다. 감동이 경제력뿐만 아니라 외교력으로 영향을 미치는 시대이다. 성공 올림픽을 위해서는 국내외에 협상력을 가진 사람이 매니지먼트를 해야 하는 것처럼, 국제적 통일기반 조성도 다양한 분야의 국제경쟁력을 갖춘 행위자들이 최대한 동원되어야 한다.

독일의 로만 헤어초크 대통령은 ‘실향민의 날’ 연설을 통해, “영토에 대한 소유권 논쟁보다 이웃나라들과의 신뢰회복과 협력이 더욱 중요합니다. 여러분들은 하나의 유럽건설에 힘을 쏟아주십시오. 독일인들은 역사에서 올바른 교훈을 배웠다는 점을 입증해 왔습니다. 우리는 우리가 저지른 범죄와 과오에 대해 굳이 남들의 지적을 필요로 하지 않습니다”면서 새로운 사고의 틀을 강조한 바 있다.

앞으로도 이웃나라의 지지와 도움이 필요하다. 따라서 우리를 지지할 친구가 많아야 한다. 따라서 우리는 ‘작지만 강하면서도 부드러운 국가’라는 연성국가상(soft power state)을 통해 주변국가들에게 항상 도움을 줄 수 있는 나라라는 이미지를 구축해야 한다. 그럼에도 불구하고 남한의 이미지는 주변국가들에게 부담스런 존재로 비쳐지고 있다는 점에서 한반도 통일에 대한 협력을 구하는 것이 쉽지 않을 전망이다. 한국에 대한 부정적 이미지를 개선하는 것이 필요하다. 우선적으로 남한의 국가이미지를 개선하여 주변국가 내지 국제사회로부터 동의와 지지 및 협력을 이끌어 낼 수 있는 전략적 지혜를 강구할 필요가 있다. 한국의 안정성에 대한 글로벌 인식은 북한에 의해 부정적인 영향을 받고 있다. ‘베토벤 바이러스’처럼 부정적인 의미의 단어를 긍정적 이미지로 바꿀 수 있는 창조적 외교가 필요하다.

3 공공외교를 확장해야 한다.

외교환경도 급격한 변화를 보이고 있다. 국제사회에서 지지기반을 확충하기 위한 방편으로 공공외교가 강조되고 있다. 공공외교는 정부만을 상대로 하는 전통적인 외교방식에서 탈피하여 상대 국민의 ‘이해’와 ‘공감’을 얻기 위한 국가 차원의 장기적·전략적 외교활동을 말한다. 즉, 공공외교란 예술, 문화, 가치, 국가이미지, 언어 같은 소프트파워 자산을 활용해 자국과 상대국 국민에게 직



인도네시아의 한류 팬들

접 다가가 올바른 정보를 제공하고 이해시켜 국익을 증진하는 외교활동을 뜻한다. 결국, 공공외교는 상대국 국민을 감동시켜 마음을 얻는 데 있다.

국제사회에서의 지지기반을 확보하는 것이 중요하다. 국제문제에 대한 적극적인 참여와 역할이 증대되어야 한다. 대한민국은 이제 국제원조 수여국에서 공여국의 지위로 발전되었다. 식민지 지배를 경험하고 수여국에서 공여국으로 지위를 전환한 국가는 지구상에 우리나라밖에 없다고 한다. 받는 원조, 주는 원조 모두 경험했기 때문에 받는 나라 사람들이 느낄 고통과 기쁨을 누구보다

한국군 해외 파견 현황





자이툰 부대 이라크 파병

잘 알 수 있다. 이에 따라 대한민국은 ODA를 비롯하여 OECD개발원조위원회 등을 통한 지원, 취약국가에 대한 재건 및 평화구축을 지원하는 한편, 해외긴급구호 및 인도적 지원활동을 강화해 나가고 있다. 특히, 한반도의 분단 상황을 고려하여 유엔이 주도하고 있는 국제평화 활동에도 적극 기여하는 외교를 전개하고 있다.

유엔의 이름으로 이루어지고 있는 유엔평화유지활동(PKO: Peace Keeping Operations)에 1993년부터 참여하기 시작하여 총 17개의 사업에 참여하는 성과를 거두고 있으며, 2010년 현재에도 총 645명이 11개 유엔평화유지활동에 참여하고 있다. 2010년에는 유엔평화유지활동 참여에 관한 법률을 제정하여 보다 신속하고 효율적인 PKO 참여를 위한 제도적 기반을 마련하고 있다.

그러나 아직도 국제사회에 대한 기여도 수준은 낮은 것으로 평가되고 있다. 우리나라가 배출한 반기문 유엔사무총장까지도 한국의 세계문제에 대한 기여도가 인색한 것에 대해 지적하고 있다. 한국이 유엔에서 국력에 합당한 영향력을 발휘하기 위해서는 ‘양적 기여에 합당한 질적 영향력 확대’가 필수적이다. 한국이 유엔 내에서 세계 10위권의 ‘중견국가’(middle power state)라는 정체

성을 확립하기 위해 한반도에 집중된 관심을 넓혀 글로벌 이슈를 제기하고 정책대안을 내놓는 능력을 키우는 것이 중요하다.

우리나라의 대외원조사업은 부끄러운 수준이다. 2010년도 공적개발원조(ODA) 규모는 11억 7천만 달러로 경제협력개발기구(OECD) 국가 중 18위, 국민총소득(GNI)에서의 ODA비율은 0.12%로 26위인 것으로 나타나고 있다. OECD 개발원조위원회(DAC) 23개 회원국 중 꼴찌에 해당한다. 더군다나 대외원조의 비효율성마저 분출되고 있다.

 **공적개발원조(ODA: Official Development Assistance)**

공적개발원조는 정부기관이 개발도상국의 경제발전이나 복지증진을 목적으로 제공하는 증여(grant) 및 양허성 차관(concessional loan)을 의미한다. '증여'는 개발도상국에 상환의무를 부과하지 않는 무상자금 공여이며, '양허성 차관'은 상환 의무를 부과하나 조건이 완화된(증여율 25% 이상) 용자이다. 증여는 '무상원조'로, 양허성 차관은 '유상원조'로 불리기도 한다.

물고기를 주는 것보다는 물고기 잡는 법을 전수하는 소프트한 공적개발원조사업이 매우 효과적이고 지속가능성도 높다. 우리나라의 개발경험을 전수해 주는 것도 좋은 방법이다. 우리나라가 개발경험을 통하여 축적한 행정제도, 지역개발, 경제정책, 국민보건 등은 개발도상국가에 맞춤형으로 제공할 수 있는 소프트 공적개발원조사업의 풍성한 '개발 콘텐츠'라고 할 수 있다.

발 콘텐츠'라고 할 수 있다.

주변국들과의 관계에서 정부와 기업뿐 아니라 학계와 문화계, 개인들이 인적 네트워크를 구축하고 통일에 대한 공감대를 끌어내는 노력을 함께 해야 한다. 사회의 각 부문이 스스로 '공공외교'에 동참하여 외교적 역량을 강화해야 한다.

나. 지역 전략적 과제

현재 세계는 자국의 이익은 물론 지역의 이익을 위해 '블럭화'되고 있다. 초국

가 공동체를 통한 이익의 창출이 그것이다. 동북아에서도 단순한 국가 간 협력의 차원을 뛰어넘는 공동체로 발전하려는 노력이 진행되고 있다.

1 팔레스타인-이스라엘 관계에서 배우다.

남북관계는 팔레스타인-이스라엘 관계처럼, 대립하고 있는 양쪽이 각자 내부적으로 중요한 무엇인가를 포기해야만 합의에 이를 수 있기 때문에 합의가 이뤄지지 않는 상황을 보여주고 있다. 먼저, 내부적 변화가 선행되지 않고서는 남북관계의 진전이 쉽지 않다는 것을 지적하고 있다. 세계적 석학인 임마누엘 월러스타인은 “그렇다면 외부의 환경을 변화시켜 그 흐름 속에서 남북 양쪽이 통일에 대해 느끼는 매력도를 높이는 방법을 찾아야 할 것”이라며 동북아 공동체 구성 등을 실천사례로 들고 있다. 북미 간의 양자대화를 통한 북핵 해결의 실패에 대한 대안으로 6자회담이 도입된 것도 그러한 노력 중의 하나라고 할 수 있다. 독일의 경험도 한반도의 통일에 매우 교훈적이다. 독일의 역사는 분단과 통일의 역사다. 독일민족은 300개 국가로 분열되었다가, 19세기 말 비스마르크가 처음으로 통일을 이룩했다. 하지만 제2차 세계대전 후 다시 분단됐으며, 헬무트 콜 총리에 의해 재통일됐다. 이러한 경험 때문에 독일은 분단관리와 통일의 경험이 풍부하다. 서독은 통일 환경을 마련하기 위해 유럽통합을 먼저 달성했다.

2 북핵문제의 해결에도 지역적 차원의 접근이 필요하다.

한반도 문제의 당면 현안인 북핵문제의 해결이나 궁극적 과제인 한반도 통일을 위한 국제환경을 조성하기 위해서도 지역적 차원의 접근이 필요하다. 한반도 주변의 국가들이 한반도 문제에 대하여 지역적 차원에서 접근하고 있기



21세기 동북아 평화변영전략 한·중·일 국제회의

때문이다. 미국이나 중국, 일본이나 러시아도 한반도 문제에 대한 개입이나 역할도 남한이나 북한과의 양자관계에 의해 좌우되는 것이 아니라 지역적 차원의 역학구도에 좌우되고 있는 것으로 보여지고 있다. 따라서 대한민국이 한반도 문제를 위해 주변 강대국들을 움직이려면, 강대국 간의 역학구도에서 문제 해결의 단서를 발견하려는 노력에 집중해야 한다. 동북아지역에서도 4대 강대국들은 부단하게 지역패권을 주도하려는, 보이지 않는 치열한 경쟁구도를 형성하고 있다. 강대국 간의 경쟁구도에서 한국은 외교적 기동성을 발휘할 수 있는 틈새공간을 확보해야 한다.

3 '연미화중(聯美和中)의 외교정책을 추진해야 한다.

한국은 동북아 지역 내에서의 안정적이며, 평화적인 관리체제 확립이 무엇보다도 중요하기 때문에 지역 내에서 벌어지고 있는 세력 변화의 양상을 그 어떤 국가보다도 민감하게 대응하고, 이에 대한 대응책을 강구해야 한다. 2011년 미중 정상회담을 통해 미중 양국은 '협력적 동반자 관계'를 선언하며 국제사회의 동업자가 됐음을 안팎에 선언했다. 미국과 중국 간의 담합구조에선 한중

관계나 한미동맹은 미중관계의 하위변수가 될 수밖에 없다. 따라서 한국의 통일외교의 방향은 미국과 연대하고 중국과 화목하게 지내는 ‘연미화중’, 중장기적으로는 미중과 모두 손잡는 ‘연미연중’의 외교정책을 취하는 것이 바람직할 것으로 보여진다. 그것이 한국의 국가이익에 가장 부합되는 외교전략이라 할 수 있다. 고 노무현 대통령 당시 ‘동북아 균형자 역할’을 기치로 내걸어 친중정책을 폈던 일로 미국을 자극했던 경험과, 이명박 대통령 정부 출범 이후 친미정책의 강화로 중국을 예민하게 만들었던 것은 다시 한 번 반성해야 할 것으로 보여진다.

4 남북통일은 주변국 모두에게 기회가 되어야 한다.

중국, 러시아는 물론이고 어느 이웃 나라든 강력한 통일한국이 자기들 주변에 건설되는 것을 좋아하지 않는다. 중국과 러시아는 북한의 도발을 질책하고 제재를 강화하는 대신에 북한의 개혁·개방을 지원하는 정책으로 선회하고 있다. 중국과 러시아로 하여금 북한이라는 완충지대가 사라지더라도 그들의 국익에 부정적으로 작용하지 않는다는 점을 강조해야 한다.

한반도 주변국들에게 “남북통일은 주변국에 부담이 아니라 모두가 기회를 누릴 수 있는 모델”로 발전시켜 나가야 한다. 고대부터 한국은 중국과 일본 사이에서 변전소 역할을 했다. 중국과 일본의 패권주의 사이에서도 대등하게 독자적인 길을 걸었다. 한·중·일이 반도국가, 대륙국가, 해양국가인 것은 절묘한 신의 작품이다. 국경이 크게 변하지 않은 채 2000년을 내려온 경우도 거의 없다. 정치, 경제로는 끝없이 충돌했지만 문화에서는 동질성이 많다. 중국과 일본은 과거에 패권을 추구한 전과자다. 한국만이 무죄한 역사를 물려받았다. 한국은 과거에 가장 약했기 때문에 강할 수 있고, 과거에 피해자였기 때문에 미래의 길을 열 수 있다.

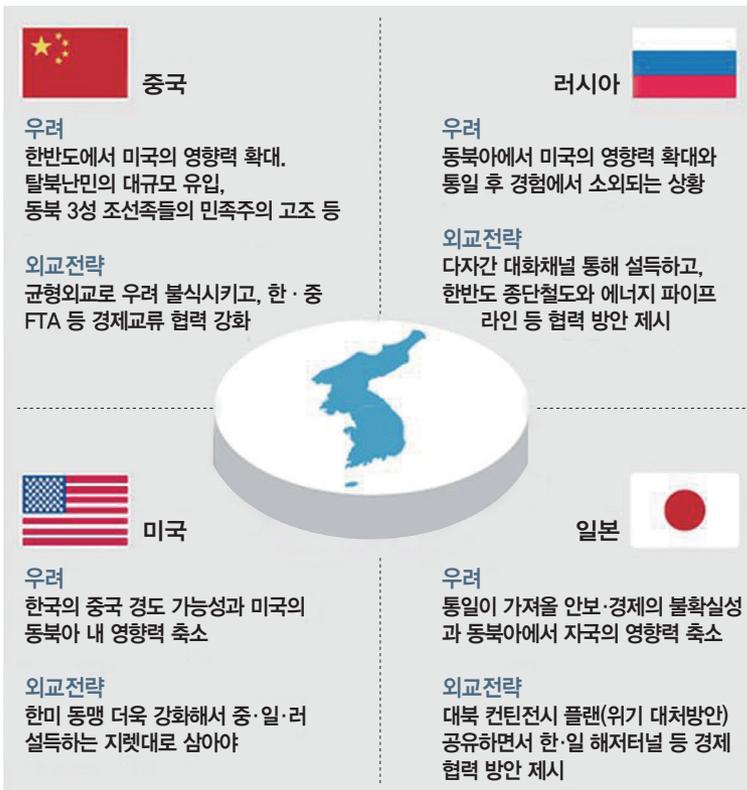
다. 4강을 통한 통일외교의 방향

한반도의 안정과 평화, 그리고 통일기반을 조성하기 위해서는 동북아지역의 국제관계에 대한 충분한 이해를 바탕으로 각국과의 상호작용을 통한 협력을 이끌어 내는 전략적 지혜가 필요하다.

1 미국을 통한 통일기반 조성

미국은 대한민국의 가장 커다란 외교적 자산이다. 대한민국은 미국을 통해

한반도 주변 4개국에 대한 통일외교전략



국제사회에서 ‘안보리스크’를 완화할 수 있었으며, 안보비용을 절감하면서 분단질서를 안정화시킬 수 있었다. 또한 우리는 미국을 통해 유엔이나 일본 등을 외교적 자원으로 활용할 수 있는 기회를 획득할 수 있었으며, 앞으로도 미국은 누구보다도 더 많은 기회의 창을 제공해 줄 수 있는 역량을 갖고 있다.

이제 한미동맹은 21세기의 새로운 국제환경에 적합한 새로운 ‘전략동맹’을 구축하는 단계로 나아가고 있다. 한미동맹은 가치동맹, 신뢰동맹, 평화동맹으로서 활동영역이 한반도 외부로 확장되고 있다. 한미동맹의 변화는 불가피하다. 그럼에도 불구하고 우리는 미국과의 공조를 바탕으로 북한문제에 접근하는 것은 포기할 수 없는 외교적 대명제라 할 수 있다. 북한뿐만 아니라 미국과의 관계에 있어서도 비용보다 편익이 크다는 점을 인식할 필요가 있다.

미국과의 정부 간 협력 이외에도 다층적인 복합적 네트워크 협력시스템의 구축을 지속적으로 강화시켜 나가야 할 것이다. 이를 통해 미국 내에서 친 한국적인 통일 환경을 지속적으로 축적해 나갈 수 있는 발판을 마련하는 것이 중요하다.

2 일본을 통한 통일기반 조성

아직도 대한민국에게 일본은 경계해야 할 불편한 외교적 대상이라는 이미지로 인식되고 있다. 그러나 일본도 국내적 안정을 회복하면 점차 경제대국을 발판으로 세계적 영향력의 확대에 적극적 자세를 취할 것이다. 일본의 국제문제에 대한 개입 및 역할증대가 전망되고 있다. 그렇지만 일본은 미국과 함께 가는 것을 선호하고 있다.

이제 한일관계도 성숙한 동반자 관계로 진전되고 있다. 일본은 미국과 함께 3국간 긴밀한 대북정책 공조를 지속하고 있으며, 6자회담을 통해 한반도 문제에 개입하고 있다. 대한민국은 미국과 긴밀한 동맹관계를 구축하고 있는 일본과의

협력이 불가피하다. 일본과의 관계가 불편해지면, 미국과의 관계에 있어서도 어려움이 발생할 가능성도 예상된다. 따라서 일본에 대해서는 ‘비관적 협력’, ‘포괄적 협력’의 자세를 통해 일본의 자원을 활용하는 외교력을 발휘할 필요가 있다.

3 중국을 통한 통일기반 조성

중국의 세계적 부상은 대한민국에게 기회이다. 중국의 전략은 ‘현상유지 속의 조용한 현상타파’에 있다. 중국은 전 지구적, 지역적 차원에서 한반도 문제에 접근하고 있다. 중국의 한반도 정책은 미국과의 협상에서 유리한 상황을 조성하려는 데 있다. 중국이 북한이나 러시아와의 협력을 강화하려는 것도 미국을 견제하거나 대결하려는 것보다 미국과의 협상력을 강화하려는 데 있다는 해석도 가능하다.

외교란 선택의 예술이라고 한다. 한반도의 통일은 복잡한 이해관계로 얽혀 있는 많은 나라들을 움직여야 가능한 일이다. 특히, 북한을 변화시키는 외교력이 필요하다. 이제까지 우리가 직접 북한을 변화시키려는 노력에 집중하여 왔다. 그러나 남북 간의 불신이 잔존되어 있는 상태에서 남한에 의한 북한의 변화는 북한의 불신만 야기할 뿐이다. 그들 스스로 변화하는 전략으로 바뀌어야 한다. 변화할 수 있는 여건을 조성해 주는 전략으로 바뀌어야 한다. 북한

의 변화는 우리에게 의해 이루어지기 보다는 북한이 가장 신뢰하는 중국을 통해 이루어지는 것이 합리적 대안으로 보인다.

중국에게 있어 북한과의 관계는 지정학적 이해관계가 얽혀 있는 ‘순망치한(唇亡齒寒)’의 관계로 포기할 수

순망치한(唇亡齒寒)

한자 그대로 입술이 없으면 이가 시리다는 뜻이다. 이해관계가 서로 밀접하여 한쪽이 망하면 다른 한쪽도 보전하기 어려움을 비유한 사자성어다. 흔히 중국과 북한 간의 밀접한 관계를 빗대어 순망치한 관계라고 한다.

없는 완충지대로서의 전략적 가치를 지니고 있다. 북중 간에는 이제 지구촌에서 희소한 이데올로기적 동질성과 한국전쟁을 통해 축적된 동지에 등이 끈끈하게 작용하고 있는 특수관계라는 공감대가 형성되어 있으며, 북중 우호조약을 통한 군사적 동맹관계로서 안보공동체의 길을 함께 가고 있다. 이러한 점을 인정하는 토대 위에서 중국을 활용하는 전략적 지혜가 필요하다는 것이다.

중국과의 전략적 동반자 관계를 더욱 안정적으로 강화하는 것이 필요하다. 우리의 전략적 선택은 미국과의 동맹을 강화하고 일본과의 협력도 강화하는 동시에 중국과도 함께 가야 한다. 중국과는 ‘연미화중’을 통해, 계속해서 중국을 북한의 변화를 유도할 수 있는 기회의 공간으로 활용하려는 외교적 노력이 필요하다.

4 러시아를 통한 통일기반 조성

대한민국은 러시아와 ‘전략적 협력동반자 관계’를 구축하고 있다. 러시아는 대외관계를 세계적 강대국으로의 도약을 위한 국내기반을 마련하는 방향으로



21세기 동북아 평화번영전략 한·중·일 국제회의

관리하고 있다. 따라서 실용주의적 성향이 강하다.

대한민국에게 러시아도 북한의 변화를 유도할 수 있는 기회의 공간으로 활용할 수 있다. 따라서 러시아와도 합리적 수준에서 이익의 정치에 입각한 '상호주의 전략'을 통해 기회의 창을 마련하는 전략적 지혜가 필요하다.

제3부

북한실상



제7강
지금 북한은?

제8강
남북경제교류협력

제9강
대북 인도적 지원

제7강

지금 북한은?

강의 목표 김정일시대 북한의 체제생존전략과 정책을 분석하고 북한사회의 모습을 살펴본 후 김정은 3대 세습으로 이어지는 북한체제의 향후 전망을 분석한다.

- 기대 효과**
- 북한의 체제생존전략을 객관적으로 알게 됨으로써 김정은 3대 세습체제의 미래를 전망해 볼 수 있다.
 - 3대 세습으로 이어지는 변하지 않는 북한체제의 본질적 특성과 함께 변화하고 있는 북한 사회상을 인식할 수 있다.
 - 북한체제의 내구성에는 여러 변수들이 영향을 미치고 있음을 알 수 있다.

강의 시 유의사항

- 이념적 지평이 아닌 정확한 팩트에 기초해서 북한실상을 인식하도록 한다.
- 북한의 제도와 사회현실의 이중성을 이해하도록 한다.
- 북한체제의 미래 전망에 영향을 미치는 변수들이 많고 다양한 시나리오가 성립할 수 있음을 상호 토론을 통해 인지하도록 한다.

1. 김정일시대 북한체제의 생존전략과 정책은?

가. 선군정치를 통한 사회주의 강성대국 건설

1998년에 공식출범한 김정일시대의 북한은 탈냉전 이후 체제위기를 극복하고, 체제생존을 위해 국가의 역량을 북한식 사회주의체제 유지와 김정일정권의 생존에 국가의 역량을 전력 투입했다. 이러한 상황은 김정일 사망 이후 김정은시대로 이어지는 지금도 계속되고 있다고 할 수 있다.



후계자 김정은 군부대 시찰

1980년대 후반 사회주의권이 붕괴하고 탈냉전시대가 도래한 이후 북한정권이 맞고 있는 대내·외적 위기의 요소들은 다음과 같다.

첫째, 사회주의진영의 붕괴로 북한이 외교적으로 고립되고 안보위협을 맞게 되었다. 사회주의권 붕괴는 미국을 중심으로 하는 세계질서가 수립되고 지구촌 전체에 자본주의 시장경제질서가 완성되었음을 의미한다. 그리고 더 이상 사회주의이념 및 계획경제시스템의 정당성이 존재할 수 없음을 의미하기도 한



조선 노동당 당 대표자 대회(주석단)

다. 이에 북한을 제외한 대부분의 사회주의국가들은 세계질서 재편에 편승하는 전략으로 체제위기를 해소하거나 아예 체제전환이라는 새로운 국가발전 전략을 모색하게 된다.

둘째, 사회주의권의 붕괴와 함께 북한의 기존 대외경제관계 기반도 함께 무너졌다. 이는 북한에게 자본주의 시장경제질서로의 편입을 위해 대외개방을 해야 하는 시대적 과제를 가져다 주었다. 북한경제는 자본주의 시장경제질서로의 편입을 통해 새롭게 대외 경제협력관계를 구축해야 국민경제가 재생산 되는 상황에 처하게 된 것이다.

셋째, 사회주의권의 붕괴는 북한이 그간 주창해 왔던 자립적 경제건설노선이 사실상 원조에 의한 자립경제노선으로서, 북한식 사회주의체제 유지의 물질적 기반이 스스로의 힘으로 마련될 수 없음을 현실화하였다. 구소련은 북한 산업에 필요한 원자재, 석유, 설비 등을 거의 지원성 교역형태로 제공하였는데, 이의 중단은 북한의 산업 연관관계를 단절시키고 결국 90년대 중반부터 배급제시스템의 마비를 가져왔다. 이 당시 수해와 가뭄과 같은 자연재해의 영향도 있었지만, 북한사회주의 경제체제가 수립된 이후 오랫동안 유지되어 왔

던 구소련 등 사회주의 경제권과의 지원성 교역의 중단은 공장가동률을 20%까지 떨어뜨리고 심각한 기근도 초래하였다. 그리고 계획경제 및 배급제 시스템의 붕괴는 당조직을 통한 주민통제를 약화시켰고 비사회주의적 일탈행위들을 확대시켜 나갔다.

그렇지만 김정일정권은 이와 같은 위기상황의 모든 것이 체제의 모순에서 시작된 것이 아니라 미국에 의한 제국주의적 침략·봉쇄정책 때문이라고 주장하며, 선군정치를 생존전략으로 내세웠다.

선군정치는 북한체제가 생존하기 위한 전략적 혁명노선

“다시 말하건대 선군정치의 전면적 실현 당시의 이러한 정세는 외부적 요인에 의한 위협이지 내부의 체제위기가 아니다. 선군정치의 전면적 실현은 반제반미투쟁에서 항구적으로 틀어쥐고 나갈 전략노선으로 등장한 것이다.”(강희봉, 『선군정치문답』 (평양: 평양출판사, 2008), pp. 32~37)

북한이 이야기하는 선군정치란 “군사선행의 원칙에서 혁명과 건설에서 나서는 모든 문제를 해결하고 군대를 혁명의 기둥으로 내세워 사회주의전반을 밀고나가는 영도방식”이라고 정의하고 있다. 그리고 김정일은 선군정치가 김일성이 내세운 “주체의 사회주의 위업을 완성하기 위해 항구적으로 틀어쥐고 나아가야 할 전략적인 정치방식”이라고 규정하고 있다. 한 마디로 체제위기적 상황에서 위기관리차원에서 도입한 정치노선이 아니라, 북한식 수령체제가 생존해 나가기 위한 ‘전략적 혁명노선’이라고 규정한다. 그리고 나아가서 체제의 생존을 넘어서 ‘사회주의 강성대국’의 달성이 선군정치의 목표라고 주장하고 있다. 김일성이 주체사상으로 ‘사회주의 조선’을 개척하였다면 김정일은 선군사상으로 사회주의 강성대국을 완성하겠다는 의미를 담고 있다.

탈냉전 이후 많은 전문가들이 북한이 중국식 개혁·개방의 길을 따를 것으로 생각했다. 전 북한 노동당 비서 황장엽씨의 말에 의하면 1990년대 중반 대북부의 북한 파워엘리트들도 그렇게 생각했었다고 한다. 그러나 김정일정권



북한 영변 핵시설의 내부 모습

은 중국식이 아닌 북한식 변화의 길을 추구했다.

즉 세계화, 시장화, 지구화, 정보화, 자유민주주의화로 단일화 되어가는 세계질서 속에서도 수령유일지배 체제를 유지시키고 발전시켜 나가겠다는 의지를 선포한 것이다. 이는 북한이 주장하는 사회주의 강성대국 개념규정에서도 찾아볼 수 있다.

북한이 주장하는 사회주의 강성대국이란 사회주의 사상·정치·군사·경제강국을 달성한다는 것인데, “사상강국은 주체사상과 수령결사옹위정신으로 일체화된 결정체를, 정치강국은 자주적인 정치와 전체 인민의 일심단결이 가장 높은 수준에서 실현되는 나라를, 군사강국은 정치사상·군사기술적으로 튼튼히 준비된 참다운 혁명군대를 가지고 전민의 무장화와 군대와 인민이 하나로 일심단결된 나라를, 경제강국은 자립성과 주체성이 철저히 보장된 민족경제를 가진 나라를 의미한다”고 정의하고 있다. 이는 달리 표현하면 북한은 체제생존을 위해 결코 중국식 개혁·개방노선을 추구하지 않고 ‘북한식 변화’와 함께 수령체제를 세습해 나가며, 이를 위해 수령체제의 안보를 담보해 줄

수 있는 핵보유국을 지향해 나가겠다는 의미이다.

그러면 북한은 이를 어떻게 이룩하겠다는 것인가? 1998년 김정일정권이 공식 출범할 당시 북한이 처한 대내외적 여건은 호의적인 상황이 아니었다. 비록 1994년 타결 이후 제네바합의가 실행되고 있었지만 제1차 장거리미사일 발사(1998.8.30)와 금창리의혹 제기(1998.8.17)로 미국은 북한에 대해 대화와 압박을 오고 가고 있었고, 북중관계가 혈맹관계임을 강조하는 2011년 현재와는 달리 중국은 북한체제지원 역할을 적극적으로 하고 있지 않았다. 중국은 1992년 한중 수교 이후 북중관계가 일반적인 정상적 국가간 관계여야 함을 강조하고 있었다. 그리고 북한경제는 1980년대에 비해 국민총생산 규모가 약 절반 수준으로 축소되어 있었고, 심각한 기근으로 탈북자가 중국에 10만 명 이상 존재하는가 하면, 시장이 주민들 사이에 급속하게 확대되고 있었다.

이 때문에 북한은 정치사상, 군사, 경제강국 건설을 한꺼번에 전개하기 어려우므로 ‘군사선행(軍事先行)의 원칙’, ‘선군후로(先軍後勞)의 원칙’을 내세우며 정치사상·군사강국을 달성한 후 경제강국 건설을 해 나가겠다는 단계별 추진전략을 내세웠다. 즉 풍전등화와 같은 사회주의체제의 위기상황에서 “쌀보다는 총대가 우선” 즉 경제문제보다 군사문제가 우선이라는 논리를 내세웠다. 이는 노동당과 국가가 정책을 수립하더라도 늘 군대의 강화와 국방공업 건설문제를 항상 우선적으로 해결하는 방향에서 진행하도록 해야 한다는 논리이다. 그리고 국가의 전략적 과업을 수행함에 있어서 기존의 노동계급이 아닌 군대가 핵심적 역할을 하도록 한다는 원칙이다.

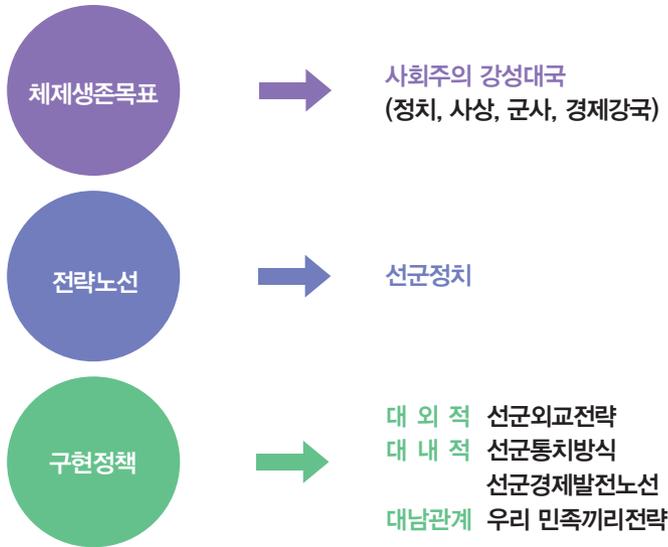
이에 따라 김정일시대 북한의 체제생존전략 방향은 1990년대 후반부터 2011년 현재까지 변함없이 다음 3가지 정책기조로 전개되고 있다. 국가는 군사력 강화에 올인하고 민생경제는 주민들의 자력갱생 논리에 맡기는 선군경제노선을, 그리고 대외적으로는 선군외교를 통해 핵보유국화를 지속적으로 추진하는 전략을, 대남관계면에서는 ‘우리 민족끼리’ 논리를 내세워 남한의 경제적·

인도적 지원을 체제생존에 활용하는 전략을 3차원적으로 구사해왔다. 그 결과 북한은 오늘날 북한의 국가규모 및 경제규모에 걸맞지 않는 과대 군사국가이면서 최저빈곤국가라는 상호 모순된 비대칭적 모습을 보이고 있는 것이다.

나. 선군외교를 통한 핵보유국과 군사강국 추구

김정일정권은 미제국주의 세력과 이를 추종하는 연합세력들이 이른바 북한 사회주의체제를 압살하려는 책동을 하고 있기 때문에 체제생존 전략으로서 선군정치가 정당하다고 주장한다. 냉전이 종식되고 포스트-탈냉전시대를 지향하고 있음에도 불구하고, 북한은 자신들이 처한 환경을 아직 끝나지 않은 제국주의세력과의 전쟁 중이라고 인식하고 있다. 이를 놓고 일부 전문가들은 북한에게 체제보장을 해주면 핵개발을 포기하고 과잉 군사안보정책을 종식할 것이라고 언급하기도 한다. 그러나 과연 그럴까? 제국주의와의 전쟁이라는

북한의 체제생존 전략구조



답론 자체가 김일성으로부터 비롯된 ‘북한식 사회주의체제’의 생성-성장-유지의 핵심 본질이라고 볼 때, “군사를 국사의 핵심”으로 놓는 선군정치는 지속적으로 유지되어 나갈 것이란 견해가 더 지배적이다. 김정일 사망후 북한이 “강성대국의 위업을 변함없이 추진해나갈 것”이라고 언급하고 있음을 볼 때 이러한 기조는 김정은시대에도 당분간 유지되어 나갈 것으로 전망되고 있다.

북한은 국제사회에 있어서 “정치는 힘이며 그 힘은 곧 총대”이다, “강력한 군력에 의거하는 정치만이 원수들의 온갖 도전을 짓부시고 나라와 민족의 운명을 굳건히 수호할 수 있다”라는 인식을 갖고 대응하고 있다. 그리고 “군사적 힘과 경제적 힘의 어느 것이 외교에 가장 직접적인 영향, 가장 위력하고 결정적인 영향을 미치는가 할 때 그것은 응당히 군사력”이라는, 이른바 ‘선군외교’라는 답론으로 국제사회와의 관계를 맺고 반응하고 있다. 이라크의 후세인과 리비아의 카다피가 서방 제국주의세력들로부터 제거당하고 공격을 받은 것은 이러한 선군외교를 하지 않았기 때문이라고까지 주장하고 있다.

이에 국제사회와 북한과의 관계를 이러한 논리로 인식하는 김정일정권은 ‘선군억제력’을 우선적으로 갖추는 데 역점을 두고 한반도에서의 평화문제도 소의 ‘선군평화론’이라는 논리로 주장해 왔다. ‘선군억제력’을 갖추어야 미제국주의세력과 이를 추종하는 연합세력에 대항해 세력균형을 확보할 수 있고, 세력균형이 이루어짐으로써 북한체제의 안전담보뿐만 아니라 한반도 평화가 이루어진다고 주장하고 있는 것이다. 여기서 미제국주의세력을 추종하는 연합세력이란 한국과 일본을 지칭한다. 그러므로 북한이 ‘선군억제력’을 갖추려는 목적에는 미국으로부터의 체제안전보장뿐만 아니라 체제대결에서 사실상 실패했음에도 불구하고 한국에 대해서도 비대칭적 세력균형을 이루려는 의도도 갖고 있다고 할 수 있다.

선군정치를 통해 북한이 갖추고자 하는 ‘선군억제력’은 지금까지 두 가지 방향으로 추진되고 있다. 하나는 핵·장거리미사일의 개발과 보유이고, 다른 하

북한의 핵무기 보유량 추정(플루토늄탄)

시 기	추출량(kg)	누적량(kg)	폭발력(kt)	소요량(kg/개)	핵무기수(개)
1986~1994	10 이하	10	-	3~6	최대 6~8개
2003	25~30	35~40	-		
2005~2006	16~21	51~61	-		
1차 실험(2006.10)	-	- 5~6	1 이하		
2006.11~2009.4	?	45~55 + α	1		
2차 실험(2009.5)	-	- 5~6	최대 20		
2009.5~현재	?	39~49 + α	20		

* 주: 핵무기수는 초급단계로 가정하고, 20kg급 핵무기를 제조하는 데 들어가는 플루토늄량을 전량 사용했을 경우를 가정하여 산정

* 자료: 박대광 · 김진우, 『김정일정권의 생존전략 평가와 향후 전망』(서울:국방연구원, 2011), 115쪽

나는 기존 대규모의 재래식 군사력을 양적으로 유지하는 가운데 현대화하는 것이다. 특히 핵·장거리미사일 개발은 김정일정권 생존의 핵심 수단으로서 전술핵무기 보유국이 되는 것을 목표로 추진되어 왔다. 북한은 핵무기를 가지기만 하면 외부세력으로부터 공격을 당하지도 않고 흡수통일을 당하지도 않을 것이라고 생각하고 이른바 ‘공포의 균형’을 구축하려 하는 것이다.

북한의 핵개발은 1980년대 후반경부터 본격화되었으므로 적어도 20여 년의 역사를 가지고 있다. 1990년대 ‘고난의 행군’속에서도 흔들리지 않고 지속되어 옴으로써 한미 정보당국은 2011년 현재 대략 6~8개 정도 초급단계의 소형 핵무기를 개발했을 것으로 추정하고 있다. 그리고 북한은 플루토늄탄 외에 고농축우라늄 방식의 핵무기 개발도 추진하고 있다.

그러나 이러한 북한의 ‘선국억제력’ 구축노력은 북한체제에 두 가지 딜레마를 안겨주고 있다고 할 수 있다. 우선 첫째, ‘대외적 안보딜레마’로서 국제사회에서의 북한체제 안전보장을 더욱 어렵게 하고 고립시키고 있을 뿐만 아니라 한반도 주변의 안보딜레마를 심화시켜 오히려 북한의 안보를 더욱 어렵게



북한의 미사일 발사 장면

하고 있다. 둘째, 다음 절에서 보듯이 국가재원을 국방공업 활성화 및 발전에 집중시켜 북한경제의 정상화를 더욱 어렵게 하고 민생경제를 악화시킴으로써 ‘대내적인 체제딜레마’를 더욱 누적시키고 있다. 체제생존전략으로 추구하는 ‘선국억제력’의 추구가 대외적·대내적 체제딜레마를 발전시켜 역으로 체제내 구력을 악화시키고 있는 것이다.

다. 선군경제정책을 통한 국방공업강화·경제회복 추구

김정일 정권이 체제생존을 위해 추구하는 선군정치 of 핵심수단인 선국억제력 구축은, 경제정책에 있어서도 이른바 ‘선군경제정책’을 당연히 필연화하였다. 북한은 선군시대의 경제건설노선은 ‘선군경제건설노선’이어야 한다고 주장하는데, 선군경제건설노선이란 “국방공업의 발전을 먼저 추진하면서 경공



주체사상탑이 보이는 평양시가지의 모습

업과 농업을 동시에 발전시키는 경제발전노선”이라고 정의하고 하고 있다. 즉 국방공업의 발전을 우선시하면서 경공업·농업발전을 동시에 추구하는 경제 발전전략이라고 주장하는데, 이는 현란한 수사적 표현이고 사실상은 경제난으로 제한되어 있는 국가재원을 ‘선국억제력’ 구축에 필요한 국방공업분야에 우선적으로 배분·투입하겠다는 정책이다. 한 마디로 김일성시대부터 북한정권이 기본 정책노선으로 추구해 왔던 **군사·경제병진노선/중공업우선 발전정책**을 좀 더 왜곡된 자원배분의 논리로

 군사·경제 병진노선

경제발전과 군사력 강화를 동시에 추구한다는 이 정책은 1966년 10월 당대표자회의에서 제기되었다. 당중앙위원회 전원회의를 통해 채택된 이래 지금까지 북한 경제운용의 기본방침이 되고 있다. 이에 따라 1966년까지는 예산에서 군사비가 차지하는 비중이 약 10% 정도에 불과하였으나 1967~1971년 동안은 군사비가 30% 이상으로 대폭 증액되기도 하였다.

심화시킨 정책이라고 할 수 있다.

이에 따라 북한은 사회주의 강성대국 건설의 3대 기둥으로 “사상, 총대, 과학기술”을 주창하며, 1998년부터 과학기술중시노선을 내세우게 된다. 1990년에 비해 1998년 당시 북한의 명목 총국민소득이 45%, 재정규모는 47%, 전력생산량은 33%, 석탄생산량은 44%, 원유도입량은 80%, 철강생산량은 64%, 무역규모는 69% 등 감소되어 있는 상황에서 국방공업육성 및 발전에 요구되는 과학기술분야에 국가재정과 재원을 집중투입하는 정책을 시행하였다. 심각한 경제난으로 민생경제가 최악인데도 김정일이 “과학기술을 하지 말라는 것은 사회주의를 하지 말라는 것과 마찬가지다”라고 말할 정도로 과학기술분야를 현재에 이르기까지 매년 국가재정투자의 우선 순위로 놓고 있다. 이는 북한이 2000년대 들어와 2번에 걸친 핵실험까지 할 수 있을 정도로 전략적 경제정책으로 시행되었다. 일부 전문가들은 정확하게 산정할 수 없지만, 북한이 두 번에 걸쳐 장거리 미사일을 발사하고 핵실험을 하는데 들어간 비용만 약 27억 달러 내외일 것으로 추정하고 있다. 그러면서 북한은 국방공업과 연관되어 있는 이른바 4대 선행부문(전력, 석탄, 금속기계, 철도운수)과 여타 중공업분야에 대한 우선 정상화정책도 시행하였다. 그 결과 북한경제 전문가들은 북한이 2005년쯤 와서 군수경제분야에 관련되어 있는 산업연관관계가 어느 정도 부분 회복되었을 것으로도 추산하고 있다.

사실 북한의 군경제부문은 한 연구에 의하면, 1990년대의 극심한 경제난 당시에도 공장가동률이 20%에 지나지 않은 인민경제 부문에 비해 50% 이상의 가동율을 보이고 있었다. 그리고 1990년대 후반 당시 1980년대 후반에 비해 인민경제부문이 약 36% 수준으로 축소되고 있었던 반면, 군경제부문은 약 74%의 수준을 유지함으로써 선군정치를 뒷받침할 수 있는 물질적 토대를 아직 갖고 있었다. 따라서 선군경제정책은 군경제부문을 활성화, 발전시켜 ‘선국억제력’을 구축할 뿐만 아니라, 군경제가 갖고 있는 재원을 토대로 북한경

제를 정상화시켜 나가겠다는 전략이기도 했다.

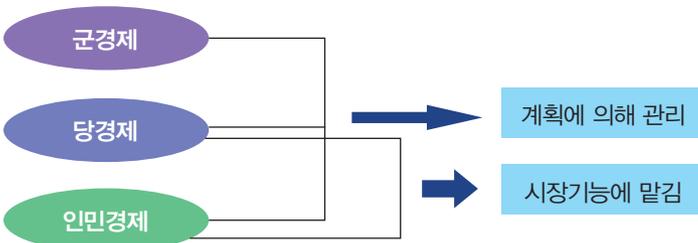
그러나 세계경제의 역사를 보면 북한처럼 경제규모가 작고 빈곤의 함정에 빠져있는 나라에서 국방공업에 재원을 우선 투입시키는 경제정책은 결국 민생경제를 위축시키고, 다른 경제부문에 투자하지 않고 국방 부문에 지속적으로 투입해야 성과가 나타난다.

이에 북한은 선군경제정책의 일환으로 2002년 시장기능을 부분적으로 활용하는 7·1경제관리개선조치를 단행하고 2003년도에는 종합시장을 허용하는 정책을 시행하였다. 한 마디로 선군주의와 실리주의를 결합한 것이다. 국가의 체제생존전략에서 배제되는 민생경제부문을 시장을 활용하는 자생적 논리에 맡기고, 시장을 적절하게 통제·관리하여 시장에서 산출되는 경제적 잉여를 선군경제부문으로 유입시키고자 하는 정책을 시행한 것이다.

그러나 이러한 이원적 선군경제정책은 앞 절에서 언급한 대내적인 체제딜레마를 가속화시켰다. 민생경제를 자력갱생의 논리에 따라 시장을 활용하도

선군경제정책의 내용

국방공업, 중요 중공업, 광산 등



지방공업, 경공업 등

군·당경제는 국가재원 투입하여 계획적으로 관리
 인민경제는 독립채산제, 시장기능에 맡겨 자력갱생
 그러나 시장이 창출한 잉여 계획부문 이전하는 전략

록 하다보니까, 역으로 체제위협요소가 되는 시장이 발달하게 되어 체제를 위협했다. 그리고 계획경제부문조차도 시장에 의존함으로써 수령경제에 위협이 되는 특권경제부문이 확장되어 나갔다. 특권경제란 군경제, 당경제 부문을 말하는 것으로서 군이나 당이 경제주체가 되어 경제적 이익을 추구하는 경제행위를 함으로써 성장하게 된 경제부문을 말한다. 특권경제의 성장은 수령만이 가지고 있었던 경제적 권력의 분할을 가져왔고 민생경제의 회복을 억제하는 요인이 되었다. 이에 북한은 2005년부터 7·1조치 실험을 중단함과 동시에 2009년 11월 드디어 시장의 완전철폐를 의도하는 화폐개혁까지 시행하였지만, 시장의 철폐 내지 통제는 그나마 그럭저럭 역할을 해왔던 선군정치의 물질적 토대 기반을 무너뜨리게 되어 다시 두 달 만에 시장을 묵인할 수밖에 없는 딜레마에 빠져 들게 된다.

2. 김정일시대의 북한사회는 어떤 모습인가?

선군정치를 기초로 하는 김정일정권의 생존전략은 북한이 1990년대 ‘고난의 행군’ 위기국면을 극복하고 안정화되는 모습을 가져온 것 같지만 1990년대 이전의 북한사회와는 너무도 다른 사회적 변화를 초래하였다. 2000년대 이후 북한사회는 제도와 현실이 따로 따로 노는 이원화된 사회 구조가 나타나기 시작했다. 제도적으로는 수령유일영도체계, 집단주의사상, 계획경제시스템 등이 강조되어 작동되는 것 같지만, 내면적으로는 이와 다른 사회적 현상들이 확산·고착되어 나감으로써 1980년대 초반 동구사회주의 사회와 비교되고 있다. 2000년대 북한사회의 실상을 가장 핵심적인 요소 위주로 살펴보면 다음과 같다.

가. 시장의 확대

북한에서 금기시 되어 왔던 시장은 1990년대 초반부터 등장하고 있었다고 볼 수 있다. 사회주의권 붕괴 이후 북한의 기존 계획경제시스템은 ‘변용된’ 방식으로 운용되기 시작했으며, 주민들 사이에서는 10일마다 열리는 농민시장이 매일 열리는 상설시장, 즉 일명 ‘장마당’으로 발전해 나갔었다. 특히 1994년 김일성 사망 후 도래한 식량난과 소위 ‘고난의 행군 시대’는 암시장인 ‘장마당’을 전면화하고 자생적 시장을 전국적으로 발달시켰다. 중국과의 변경무역이 전면 허용되고 국가기관들이 본격적으로 무역활동에 뛰어들게 되자 1990년대 말경부터는 이미 전국적 규모의 유통네트워크가 형성되었다.

이런 상황에서 북한정권의 선군경제정책에 따른 시장활용정책은 다음 그림에서 보듯이, 분업화되고 전문화된 시장이 더욱 발달하게 하였다. 합법적으로 소매품 위주로 거래되는 종합시장, 수입원자재 위주로 거래되는 수입물자 교류시장, 기업들간에 중간재 위주로 거래되는 사회주의 물자교류시장 등이



평양주민

북한의 대표적 종합시장



주: 2000년대 이후 각 도마다 대표적인 도매시장이 형성되고, 이 도매시장을 중심으로 중소도시의 장마당이 발전되어 나감

등장했고, 주민들은 등짐장사, 되거리장사에서 이제는 종합시장 매대에 상설적으로 앉아서 장사하는 ‘매대장사’까지 등장하게 되었다

그러면서 불법적인 달리기장사, 차판장사, 밀무역, 메뚜기장사, 주택가 골목장사 등도 더욱 확산되어 나갔고, 결국에는 국가기관, 국영기업소, 주민들이 어디까지가 합법이고 불법인지 알 수 없을 정도로 시장경제활동을 하거나, 혹은 아예 시장경제 활동에만 전념하는 현상이 확산되어 나갔다. ‘돈주’들이 군이나 당기관들의 이름을 걸고 일명 ‘씨비차’라는 운수회사를 운영하는가 하면, 돈주들로부터 자본을 빌려 개인집에 소규모 공장시설을 차려 생활용품을 생산하는 일종의 자본주의적 생산업자도 생겨났다. 이리다보니 자연스럽게 식당, 당구장, PC방, 목욕탕, 숙박업, 개인수리업과 같은 개인서비스활동, 다양한 분야에서 개인노동을 고용하는 임노동현상, 일명 돈주라고 하는 사채업자를 중심으로 하는 사금융 현상 등 그야말로 경제의 전분야에 걸쳐 시장경제적 활동이 발달해나갔다. 탈북자를 대상으로 조사한 자료에 따르면, 북한주민

북한의 시장화 정도(탈북자 1천 명 대상 조사)

내 용	조사대상 평균(%)	내 용	조사대상 평균(%)
공장생산 생산재 중 시장가격 판매 비중	50.5%	무역회사 중 사실상 개인운영 비중	41.0%
공장생산 소비재 중 시장가격 판매 비중	51.9%	공장기업소 내 8.3노동자 비중	40.1%
원자재 중 현금결제 비중	46.6%	공장기업소 내 파트타임 시장중사자 비중	46.1%
협동농장 식량생산 중 시장가격판매 비중	50.8%	주부 중 시장경제활동 종사자 비중	68.3%
공장생산 비식량농산물 중 시장가격판매 비중	55.3%	농장원 중 시장경제활동 종사자 비중	36.5%
지방공장 중 사실상 개인운영 비중	23.6%	노동자 중 시장경제활동 종사자 비중	54.4%
중앙관리공장 중 사실상 개인운영 비중	21.4%	당·정일꾼 중 시장경제활동 종사자 비중	31.5%
국영상점 중 사실상 개인운영 비중	51.3%	전문직 중 시장경제활동 종사자 비중	26.7%
서비스업체 중 사실상 개인운영 비중	46.7%	가계소득 중 사적경제 활동 소득 비중	74.6%
식품의 시장입수 비중	77.8%	기타재화의 시장입수 비중	83.2%

* 주: 8.3노동자란 기업소에 출근한 것처럼 꾸며 대신 자신의 월급을 직장에 내고 전적으로 개인 경제활동에 나선 노동자를 말함

* 자료: 김병연·양문수, 『제2회 KDI 북한경제연구포럼 자료집』 (서울: 한국개발연구원, 2009.12)

들은 가계소득의 약 75% 정도를 개인경제활동을 통해 벌어들이고 소비제품의 약 80%를 국영상점이 아닌 장마당에서 구입해서 생활하고 있는 것으로 나타나고 있다. 그리고 국영기업소들도 생산품의 약 절반 정도를 시장에 판매하고 필요한 원자재들도 시장에서 구입하여 생산활동을 하고 있는 것으로 나타나고 있으며, 국영기업소 노동자들의 약 40%정도가 출근하지 않고 전적으로 시장경제활동에 종사하는 것으로 나타났다.



평양시장에서 물건을 사는 북한주민들

북한 주민들은 이제 생계에 필요한 물질적 재화가 당과 수령의 ‘배려’에 의해서가 아니라, 스스로의 능력으로부터 나온다는 것을 깨닫게 되었다. 이와 같은 양적, 질적으로 발달해 나가는 시장화현상은 북한식 사회주의체제를 유지시켜 나가려는 김정일정권을 긴장시킬 수밖에 없었다. 북한경제에 이렇게 시장화현상이 확산되고 발달되어나간 데는 군경제·당경제 기관같은 특권경제기관들이 권력을 기반으로 대규모 외화벌이 활동을 하고, 자본을 가진 자들과 결탁해서 북한 국내시장에도 뛰어들은 것이 주요 요인인데, 이는 권력기관들로 하여금 권력의 집행능력뿐만 아니라 경제적 권력도 갖게 함으로써 수령의 권위에 도전적 요소로 되기 때문이었다. 이에 따라 북한당국은 2006년부터 단계적으로 장마당 통제정책에 들어가더니, 2009년 11월 결국 화폐개혁을 통해 장마당 철폐정책을 시행하기에 이른다. 그러나 북한의 시장은 주민들의 생존에는 말할 것도 없고, 이미 공식경제의 존속에도 필연적 존재로 되어 있기 때문에 시장철폐정책은 실패할 수밖에 없었다. 이제 북한사회에서 시장메커니즘은 피할 수 없는 현실이 되었다.

나. 사회관계망 및 계층구조의 변화

지난 60여 년간 북한 사회는 철저하게 사상과 출신성분에 기초를 두고 계급구조와 사회적 관계망이 구축되어 왔었다. ‘백두산 줄기’(김일성 가계출신), ‘낙동강 줄기’(6·25전쟁 참전 출신)라는 말과 그리고 일반 주민 스스로 자신들을 ‘백성’이라고 말할 정도로 조선시대에는 있을 법한 출신 성분과 사상이 나쁘면 사회적 성공 사다리의 꼭대기에 올라갈 수 없는 사회였다. 그러나 시장이 확산되고 돈벌이가 중요시되면서 “돈 많이 가진 자가 애국자”라는 명제가 새로운 사회적 규범으로 등장했다. 돈만 있으면 김일성종합대학도 가고, 여행증과 여권도 구입하고, 당원이 되고 당간부도 될 수 있게 되면서, 집단적 이익을 우선시하는 공적 연대보다 경제적 이해관계를 중심으로 한 개인연대가 중요시되기 시작했다. 즉 사회적 성공의 사다리에 사상과 출신성분을 요소로 하는 수직적 관계망 외에 돈을 중심으로 하는 수평적 관계망이 교차되기 시작했다.

이에 따라 북한의 계층구조도 변화모습을 보이게 되었다. 북한의 과거 계층

2000년대 이후 북한의 경제적 계층 분화

구분	분포도	월평균 소득	소비수준
상층	10% 이내	100만 원 이상	쌀밥에 돼지고기 먹고, 다양한 종류의 가구와 가전제품들을 구비하고 있는 계층, 언제라도 예비식량을 시장에서 구입할 수 있는 금전과 외화를 보유
중간층	20~30%	20~50만 원	쌀밥과 강냉이밥을 섞어 먹는 사람, 적어도 배고픈 고생은 안 하는 사람, 며칠 분의 예비식량과 약간의 외화 보유
하층 (최빈민층)	50~60% (10~20%)	10만 원 이내 (3만 원 이내)	강냉이밥 위주이면서 죽을 일상으로 먹는 사람들, 예비식량 없는 가계, 장마당에서 매일 생계를 유지해야 하는 계층 (풀죽으로 이어가는 사람들, 외부 긴급구조 대상)

주: 이 자료는 2007년을 기준으로 탈북자를 대상으로 조사한 자료에 근거하여 작성한 것임



김정일의 현지 지도 모습

구조는 출신성분에 따라 핵심계층, 복잡계층, 동요계층 등으로 분류되고 당원이 아니면 일반주민들은 ‘백성’, ‘평민’으로서 배급, 직장, 주택소유, 결혼 등 모든 면에서 차별을 받았다. 그러나 최근 부의 소유가 새로운 사회적 가치로 부각되면서 이러한 정치적 기준에 의한 계층구조는 경제적 기준에 의한 계층구조에 의해 균열되기 시작했다. 물론 북한사회에서 핵심권력에의 접근에는 여전히 정치적 기준(출신성분, 당원 등)이 압도적 요소이지만, 경제적 계층의 뚜렷한 분화로 정치적 기준의 계층구조도 영향을 받고 있다.

탈북자들의 증언에 따르면 이러한 경제적 계층 분화는 2000년대 이후 확산되더니 2000년대 중반 이후 “완전히 갈라지는” 현상으로 정착되었다고 한다. 상위 계층은 대부분 당정군 고위간부들 및 평양주민이고, 간혹 과거 평민이었던 사람들이 수완이 좋거나 개인적 관계망(해외친척, 남쪽 친척, 친구 등)을 이용해 계층 이동한 사람들도 있다고 한다. 그러나 이들 대부분은 이른바 당과 수령의 배려에 의한 부의 축적 외에, 권력을 활용한 개인 외화벌이, 아래 단위의 계층들과 주민들을 대상으로 한 뇌물 등으로 부를 축적하고 있다.

중간계층은 오늘날 북한사회에서 가장 주목할 만한 계층이다. 이들 중에는

중간 간부계층도 많지만, 시장을 이용해서 부를 이룩한 시장의 성공자도 다수 있고, 출신성분과 관계없이 먹고 사는 데 큰 걱정을 안 하는 계층이다. 그렇지만 이들의 상당수는 2009년 11월 30일 전격적으로 단행한 100:1 신규 화폐교환조치에 의해 하층 빈곤계층으로 추락하였다. 인구의 50% 이상을 차지하는 하층 빈곤계층은 매일 매일 열리는 장마당과 폐기발 농사에 생계를 의지하고 있는 계층이다. 이들은 시장을 중심으로 한 국가와의 갈등에서 가장 최전방에 위치하고 있다고 할 수 있다. 마지막으로 20% 내외를 차지하는 최빈곤층은 UN과 국제NGO 등의 긴급구호에 의존하는 계층이라고 할 수 있다.

이렇게 북한사회가 경제적 가치를 기준으로 한 계층구조가 확산되고 있다는 것은, 북한사회가 부를 중심으로 양극화되어 사실상은 점점 자본주의적 사회형태로 변화하고 있음을 의미한다고 할 수 있다. 탈북자들에 의하면, 북한 주민들은 “낮에는 사회주의하고 밤에는 자본주의하고 있다”고 한다.

다. 비사회주의적 사회현상의 확대

김정일시대 북한사회에서 비사회주의적 현상을 뜻하는 ‘비사’(비사회주의) 현상은 과거 김일성시대처럼 어쩌다 당성, 사상성이 나쁜 사회적 낙오자가 저지르는 행위가 아니라 전 주민들이 자연스럽게 살아가는 사회적 규범행위가 되고 있다. 이는 배급제 마비로 주민들이 개인경제활동을 하고 살아가는 처지인데, 국가의 제도나 법은 여전히 과거의 엄격한 사회주의적 규범과 수령영도 체계를 고수함으로써 나타난 결과라고 할 수 있다. 탈북자들에 의하면, “국가가 하라는 대로 살아가면 그냥 굶어죽으라는 이야기밖에 안되고, 그대로 따르는 자는 ‘49호(정신병동) 환자’”라고 조롱할 정도라고 한다.

북한사회에서 처음 일반적으로 나타난 ‘비사’ 현상은 생계형이었다. 90년대 중반 국가가 생계수단을 공급해주는 배급제가 어느날 갑자기 붕괴되자 시장

경제적 행위를 할 줄 모르는 주민들은 국가재산 유용, 약탈, 남용, 횡령 등을 하고, 불법적인 장사활동에 나섰다. 그러나 얼마안가 북한 주민들은 교환의 원리를 통해 부를 축적하는 방법을 터득하게 되자, 생계형에서 경제적 이익추구형으로 ‘비사’ 활동을 본격적으로 하게 되었다. 그리고 2000년대 들어와서는 북중 접경지대를 통해 외부정보와 영상물들이 휴대폰, DVD, CD, USB 등을 통해 쏟아져 들어오게 되면서 ‘자본주의 황색바람’에도 젖어들었다. 그러면서 위폐제작, 살인, 강절도, 밀수, 매춘, 마약, 사기, 무허가 광산영업, 밀주제조, 고리대금업 등 다양한 범죄행위들도 빈번하게 일어났으며, 이제는 ‘비사’가 아닌 반사회주의적 형태의 일탈행위로 발전하고 있다. 이러한 현상은 북한 당국이 2009년 6월 출판한 『법투쟁 부문 일군들을 위한 참고서』라는 방대한 자료에서도 공식적으로 볼 수 있는 정도이다. 이 자료는 북한사회에 심각할 정도로 ‘비사’ 행위들이 만연되고 처벌도 제각각이다보니까 이런식으로 처벌하라는 일종의 판례사례집이다. 이 자료집을 보면 풍문으로만 떠돌던 인육거래, 동성연애 등 사례도 등장한다.

그런데 문제는 이렇게 만연된 ‘비사’ 행위들이 2000년대 하반기부터 반사회주의적 형태를 넘어 반체제적 행위로까지 진전되어가고 있다는 점이다. 이에 북한당국은 김정은이 공식 후계자로 등장하는 2009년부터 ‘비사투쟁’을 선포



2·8비날론공장

하고 현재 ‘비사전쟁’을 벌이고 있는 중이다. 특히 5대 비사(매춘, 탈북, 중국 휴대폰 사용, 마약, 남한영상물 시청)를 집중적인 대상으로 하면서 상시적으로 ‘비사검열’이 진행되고 있다. 물론 이런 ‘비사검열’에는 ‘자본주의 황색바람’과의 전쟁과 더불어 ‘남한풍’과의 전쟁도 주요 대상으로 존재하고 있다.

한편, 흥미로운 것은, ‘비사검열’의 주체자가 지방의 인민보안부·보위부·검찰·지방당조직지도부에서 중앙당 합동검열 → 중앙의 보안기관 합동검열 → 호위총국 검열 등으로 최상급기관 등으로 옮겨가더니, 2011년 7월부터는 유사시 남한의 침투역할을 하는 인민군 정찰총국 산하 특수부대요원들로 구성된 이른바 ‘폭풍부대’에 의한 ‘폭풍검열’이 일반주민은 말할 것도 하급단위의 보안기관, 국경경비대, 군부대, 행정기관 등에 이르기까지 전방위적으로 진행되었다는 점이다. 이는 그 만큼 북한사회에 만연된 ‘비사’ 현상이 전체층적으로 체제유지 계층에까지 일반화되어, 김정은 3대세습 체제가 구축되는 데 위협요소가 되고 있음을 보여주는 것이라 할 수 있다.

라. 전통적 사회통합 기제의 약화

북한사회의 위기론은 90년대 초반부터 야기되었지만, 동구사회주의들과는 달리 북한체제는 쉽게 균열되지 않았다. 이는 북한식 체제의 특수성으로 ‘아버이 수령 - 어머니 당 - 자녀로서의 인민’이라는 ‘사회주의대가정론’이라는 사회통합기제 때문이다. 그러나 2000년대 들어와 식량난이 여전히 20년 가까이 지속

사회주의대가정

북한에서 가정은 혈연적인 의미뿐만 아니라 사회주의 혁명과 국가를 위해 존재해야 하는 집단이기도 하다. 즉 혈연관계를 기초로 구성되는 ‘혈연 가정’과 ‘수령·당·인민대중’의 위계적 통일체로 이루어지는 ‘사회주의대가정’이라는 두 가지 개념이 공존한다. 한편 북한은 가족을 ‘사회주의 혁명 이론의 실습장이며 생산의 최저단위’로 규정(가족법 제1조)하고 정권수립 초기부터 가족의 형태를 사회주의적 집단주의 체도에 맞게 변형시켜 왔다.

되고 ‘배급’이라는 용어가 옛날 옛적의 이야기로 되어버리고, 앞에서 살펴본 바와 같은 ‘비사’ 현상이 만연되면서 북한사회의 사회통합기제는 이제 설득과 사상교양을 넘어서 검열, 처벌, 공개처형 등 물리적 기제들이 핵심 수단으로 되고 있다. 김일성 시대 북한의 주민대상 일반적 사회통합기제는 당조직을 통한 주민들의 조직생활 관리였고, 설득과 사상학습, 교양이 주요 수단이었다. 물론 정치범 수용소나 교화소로 보내는 수단들도 사용되었으나 대체로 주민들은 이 당시만 해도 ‘사회주의대가정론’을 신념으로 수용하고 있었기 때문에 물리적 기제들을 빈번하게 사용할 필요가 없었다. 탈북자들에 의하면, 1990년대만 해도 북한 주민들은 자신들이 식량난과 민생고를 겪게 되는 것이 제국주의세력들의 압살정책 때문이라는 당국의 선전을 대부분 수용할 정도였다고 한다.

그러나 20년 세월 가까운 식량난을 겪고 외부정보를 접하면서, 그리고 결정적으로 당·정·군 고위간부부터 하급간부에 이르기까지 만연된 부패와 다양한 준조세의 납부, 가지고 있던 돈이 휴지조각이 되어버린 화폐개혁까지 겪게 되면서 북한 주민들은 대부분 ‘사회주의대가정론’을 더 이상 신념으로 수용하고 있지 않다고 한다. 약 20~30%의 계층들은 아직까지 내재적 가치로 받아들이고 있을런지 모르지만 대부분의 일반 주민들은 최대한 ‘비사’ 행위를 해서 먹고 사는 문제를 해결해야 한다고 생각하고, 국가가 간섭하지 말고 장사나 마음껏 하게 해주었으면 좋겠다고 노골적으로 말할 정도라고 한다. 북한 주민들은 대부분 조직생활도 이미 형식적으로 하고 있는 중이다. 북한주민들은 “국가에 정책이 있으면 우리에게는 대책이 있다”라고 말하며, 내면적으로는 공식이데올로기와 다른 개인적 가치관에 따라 살고 있다.

따라서 북한 당국은 앞에서 언급했던 것처럼 당생활을 통한 교양을 넘어서 검열의 일상화와 더불어 공개처형까지도 강화하고 있다. 특히 김정은 3대 세습체제 구축을 위한 주민통제가 현안으로 대두되면서 2010년 이후 그 어느

때보다 공개처형이 급증하고 있다. 통일연구원에서 발행한 2011년 『북한인권 백서』에 따르면 2010년의 공개처형은 2009년도에 비해 약 3배 이상 증가한 60여 건에 달한다.

3. 북한체제는 어디로?

가. 북한체제의 현주소

북한은 선군정치를 생존전략으로 채택하며 김일성 탄생 100주년이 되는 2012년도에 이른바 ‘강성대국 문패’를 달기 위해 총력을 기울여 왔다. 첫째 2012년에 적어도 북핵문제를 해결해 핵보유국으로 인정받고 미국과 관계개선을 이룩하며, 둘째 3대세습체제로의 이행을 안정화시키며, 셋째 경제를 적어도 1980년대 후반 수준의 경제력 수준으로 회복시켜 놓겠다는 구체적 목표를 향해 선군전략을 실행해 왔다.

그러나 김정일정권은 2011년 하반기 현재 2차례에 걸친 핵실험으로 핵능력을 강화해 놓았을 뿐, 위의 세 가지 어느 목표도 달성하기 쉽지 않은 상태에 놓여 있다. 한국을 비롯한 국제사회는 결코 북한의 핵보유 의도를 인정하려 하지 않기 때문에 과거처럼 도발행위 중단과 경제적 지원을 교환하는 북핵해법을 받아들이지 않고 있다. 김정일 사후 김정은으로의 3대 세습체제 구축 과정은 김정은이 2009년 후계자로 공식화된 후 빠르게 진척되어 왔지만, 다시 어려워지고 있는 민생고와 식량문제로 쉽지 않은 전망이다. 한국은행이 추정하는 북한의 경제상황은 80년대 후반 수준의 경제력을 성취하는 것이 아예 불가능함을 보여주고 있다.

북한경제는 2000년대 상반기 약 2%대의 경제 성장률을 보였지만 제1차 핵

1990년 대비 2009년 북한경제의 거시적 현황

부 문	1990년(A)	2009년(B)	(B)/(A)
명목GNI	231억 달러	224억 달러	96%
무역액	47억 달러	34억 달러	72%
재정규모	166억 달러	35억 달러	21%
석탄생산량	3,315만 톤	2,550만 톤	76%
발전량	277억kwh	235억kwh	84%
원유도입량	18만 배럴	37만 배럴	20%
식량생산량	401만 톤	411만 톤	102%
비료생산량	158만 톤	46만 톤	29%
철강생산량	594만 톤	125만 톤	21%
비철금속생산량	47만 톤	9.1만 톤	19%
시멘트생산량	1,200만 톤	612만 톤	51%

실험을 한 2006년 이후부터는 마이너스 추세로 돌아서 있다. 명목GNI만 보면 1990년도 수준을 거의 달성할 가능성이 있을 것처럼 보이지만, 계산의 기초가 되는 남한의 환율변동을 고려하면 사실 2009년 북한의 명목GNI는 1990년도의 거의 절반 수준이다. 매년 북한의 국민소득 창출에 영향을 미치는 재정규모를 보면, 2009년 현재 1990년의 21% 수준밖에 안되고 있으며, 국민소득 계산에 영향을 주는 산업생산지표들, 즉 철강, 비료, 비철금속, 시멘트, 발전량, 시멘트 등의 생산수준이 아직 낮은 수준에 있음을 볼 수 있다. 식량은 약간 늘어난 것으로 보이지만, 사실 1980년대 말부터 북부지역의 배급은 잘 안되고 식량수요량에 비해 식량공급량이 상당히 부족했기 때문에 개선된 것으로 보기는 어렵다. 90년대 이후 북한은 90년대 중반 기근시기를 제외하고는 현재에 이르기까지 평균 100~120만 톤의 만성적인 식량부족을 겪고 있다. 2000년대 들어와서는 그나마 시장 때문에 그럭저럭 기근을 겪지 않았는데, 2009년 11월 화폐개혁 이후로 식량문제가 다시 어려워지고 있다.

김일성시대에 대비된 김정일시대의 북한사회

부문	김일성시대	김정일시대(현재)
통치방식	수령유일영도체계	선군영도체계
정책결정	수령결정, 당중앙위원회, 당정치국 일정 부분 역할	국방위원장 및 김정일비서국 위주 결정, 당중앙위원회 당정치국 2010년 복원하였으나 정책결정 역할 발견 곤란
경제운용체계	계획경제시스템, 배급제 작동	계획과 시장의 혼합 배급제 마비
주민통제 기제	선전, 조직생활, 교양	선전, 조직생활, 교양 외 검열과 공개처형 등 물리적 기제 주요 수단
주민의식, 가치관	사회주의대가정론, 집단주의	가치관 이원화, 개인주의, 물질주의 가치관 우선
주민일상생활공간	집단적 사회문화공간	개인적 사회문화공간 주요 역할

이런 상황에서 북한체제는 과거 전통적 북한 사회주의체제로부터 사실상 많이 변질되어 있다. 북한체제가 어느 만큼 변질되고 있는지 앞에서 언급했던 것들을 대략적으로 정리해 보면 위의 <표>와 같다.

김정일시대의 북한체제는 이데올로기로 강화된 정치영역만 제외하고, 경



신년공동사실 관련 군중대회 모습



인민생활 선전화 그림

제·사회부문은 이미 다른 동구사회주의 국가들이 보여주었던 1980년대와 상당히 유사함을 볼 수 있다. 경제부문에서의 시장화현상은 1980년대 동구사회주의 국가들보다 더 진척되어 있는 것으로 평가되기도 한다. 그러나 더욱 강화된 정치이데올로기로 인해 사회영역은 1980년대 동구사회주의권에서 발견할 수 있는 ‘제2의 사회’, 즉 ‘사회주의적 시민사회’의 영역이 발견되지 않는다. ‘제2의 사회’란 공식 국가이데올로기가 통용되는 사회생활영역, 문화공간에 대비되는 개인주의적 사회생활영역, 문화공간이다. 동구사회주의국가들의 경우 폴란드의 노조, 교회, 서구의 팝문화, 지하언론 등이 이러한 영역으로서 이로부터 자연스럽게 나중에 체제전환의 주체가 되는 사회주의적 시민사회가 성장했다. 북한사회는 김정일시대 이후 과거의 일원화된 사회구조에서 사회구조가 이원화·다면화되고는 있지만, 권력집단의 주민에 대한 통제력이 아직 견고하게 작동되고 있기 때문에 1980년대 동구사회주의의 사회구조보다 아직 이행기적 요소가 덜 성숙되어 있다고 볼 수 있다.

따라서 종합해 볼 때 북한체제의 현주소는 이미 체제이행기에 진입해 있다고 볼 수 있으나, ‘북한적 특수성’으로 인해 동구사회주의와 동일한 변화의 경로를 점치기 쉽지 않다고 할 수 있다. 사회의 개방도가 아직 낮고 주민들 사이

의 정보유통도 당국에 의해 철저히 통제되고 있고, 주민들의 정치의식도 조직화수준까지 이르고 있지 않기 때문에 2011년 봄부터 중동국가에서 일어났던 자스민혁명같은 역동적인 변화는 쉽지 않을 것으로 보인다. 2011년 12월 19일 김정일 사망으로 많은 사람들은 북한체제의 심각한 불안정성을 이야기 하기도 했지만, 곧바로 북한의 군이 김정은에 대한 충성서약을 하고 노동신문에서 김정은을 ‘최고사령관’, ‘혁명위업의 계승자’로 언급하고 있음을 볼 때 김정은체제로 권력이양이 순조롭게 진행될 것으로 점쳐지고도 있다.

나. 북한체제의 전망

그러나 과연 김정은 3대 세습체제는 연착륙될 수 있을까? 북한체제는 향후 어떤 방향으로 전개될 것인가? 전문가들은 대체로 북한체제의 향후 전망을 다음 3가지 시나리오 등으로 이야기해왔다. 첫째, 김정일의 사망 후 김정은 후계체제구축과정이 불안정해져 급변사태가 날 가능성, 둘째 북한의 권력엘리트들이 김정은과 운명의 공동체 인식을 가져 단기적으로는 북한의 체제가 안정적이지만, 장기적으로 북한체제의 모순이 누적되어 체제이행의 길로 전환해나갈 가능성, 셋째 김정은 유일지도체제와 권력엘리트들의 집단적 지도체제가 결합되어 그럭저럭 북한체제가 생존해나갈 가능성 등을 논의해 왔다. 2011년 12월 19일 김정일이 갑작스럽게 사망함으로써 이러한 세 가지 시나리오들이 많이 논의되고 있지만, 대체로 단기적으로는 김정은 3대 체제로 권력이양이 순조롭게 되어갈 것으로 전망되고 있는 현실이다. 그러나 김정은체제의 장기적인 전망에 대해서는 그 예측이 쉽지 않은 현실이기도 하다.

그 이유는 많은 전문가들은 그동안 김정은 3대 세습체제의 미래전망에 첫째 김정일이 얼마나 생존해서 김정은 후계체제 구축과정에 후원자적 역할을 해 줄 것인가? 둘째 주민들이 3대 세습을 수용할 수 있는 수준만큼 민생고 해결

이 가능한가? 셋째 중국의 북한체제지원 역할이 어느 만큼일 것인가? 등 변수들이 영향을 미칠 것으로 분석해 왔는데, 첫 번째, 두 번째 변수가 긍정적 영향을 주고 있지 않기 때문이다. 즉 20년동안 후계수업을 받았던 김정일과 달리 김정은은 불과 3년 남짓 후계수업을 받았고, 2012년 강성국가의 원년을 선포해야 하는 코앞에서 북한 주민의 절반 이상이 여전히 하루 세끼를 걱정하는 민생고에 시달리고 있는 것이다.

중국을 비롯한 대부분의 주변국들이 북한의 급격한 변화를 바라지 않아 일단은 김정은 3대 세습체제를 인정하는 모습을 보이고 있지만, 김정은시대의 북한은 현재 과거 전통적 북한사회주의로부터 상당히 이탈하여 이미 체제이행의 과정속에 들어가 있고 체제내구력도 시간에 따라 약해질 수밖에 없는 상황에 처해있다. 따라서 김정은시대의 북한은 어떤 식으로든 변화의 길로 갈 수밖에 없다고 할 수 있겠는데, 그것이 어떤 모습이든 우리는 모든 가능성을 열어놓고 대비해 두어야 할 것이다.

제8강

남북경제교류협력

강의 목표 20여 년 동안의 남북경제교류협력을 살펴본 후 분단국 모형에서 남북경제교류협력의 기능주의적 역할과 아울러 한계도 분석함으로써 통일 과정에서 남북경제교류협력의 발전과제들을 고찰한다.

기대 효과

- 남북한 경제교류협력의 과정들을 객관적으로 인식할 수 있다.
- 여타 분단국모형과 비교해 볼 때 남북한 경제교류협력의 기능주의적 역할은 어느 정도였고 그 한계는 무엇이었는지를 알 수 있다.
- 진정한 남북경제공동체를 구축하기 위해서 남북경협은 어떤 방향으로 전개되어야 할 것인가를 이해할 수 있다.

강의 시 유의사항

- 남북경제교류협력이 통일정책과 어떤 연관성을 갖고 있는지 잘 인지시키도록 한다.
- 남북경제교류협력의 전개과정을 사실적으로 이해시킨다.
- 남북경제교류협력의 유용성과 한계에 대한 다양한 관점들을 상호 의사 토론을 통해 접근시키도록 지도한다.

1. 분단국모형에서 교류협력의 역할과 한계

분단국들 간의 체제대립은 국제정치에서의 일반적인 국가간 관계와 달리 제로-섬 게임(zero-sum game)의 관계에 있다. 국제정치에서 국가간 관계는 그 당시 그 국가의 지도부가 추구하는 권력의지와 정책방향에 따라 다른 국가와 적대적 관계에 있다 할지라도, 국제정세가 변화하면 적대관계에서 협력의 관계로 쉽게 변화하기도 한다. 베트남과 미국의 관계가 대표적인 그런 관계이다. 그러나 분단국이란 오랜 역사기간 동안 하나의 민족으로 동일한 역사경험을 보유하고 지내다가 순전히 이데올로기의 대립으로 나누어진 대립과 갈등의 관계이기 때문에 국제정치에서의 국가간 관계처럼 제로-섬 게임에서 쉽게 협력의 관계로 변화하기 어렵다. 분단국 사이의 갈등 및 대립이란 서로 한 치도 양보할 수 없는 문제이므로 정치적 관계면에서는 제로-섬 게임을 벗어나기 어렵다. 민족내부의 재통합을 추진하고자 할 때 서로 자신의 이데올로기와 정치체제의 주도권은 결코 양보할 수 없는 문제로 되어 있다.

그러나 하위의 경제·사회적 관계로 내려가면 서로 협력할 수 있는 공간을 어느 정도 발견하게 된다. 경제·사회적 교류를 통해 분단으로 야기된 경제·

동서독 간 교역추이와 비중

(단위: 백만 마르크, %)

연 도	동서독 교역액	서독 측 비중	동독 측 비중
1950	810	4.1	16.0
1960	1,915	2.1	10.3
1970	4,134	1.8	11.0
1980	10,872	2.3	8.4
1985	15,537	1.6	8.0
1989	15,309	1.3	-

자료: Statistisches Bundesamt, Fachserie 6, Reihe 6



북한 수해 구호물자를 실은 트럭들이 북으로 향하는 모습

사회적 비용을 줄이고 상호간의 이익을 얻을 수 있음을 자연스럽게 발견하게 된다. 이에 많은 정치학자들은 분단국 갈등을 해소하고 민족 재통합을 이루기 위해 정치적 관계보다는 경제적·사회적 관계면에서의 교류를 확대하며 갈등을 누그러뜨리면서 민족 재통합의 길을 만들어나갈 필요가 있다고 주장하였다. 독일의 통일이 바로 그 대표적인 사례라고 할 수 있다.

독일은 분단 직후부터 지속적으로 교류협력을 해왔고 1990년 통일이전에 동독 경제는 상당한 정도로 서독경제에 의존하고 있었다. 동서독교역은 동독 대외교역의 8~16%를 차지했었고, 동독의 대서방국가교역에서 거의 절반정도의 비중을 차지했다. 반면, 서독의 대외교역에서 동서독교역 비중은 평균 2%대에 지나지 않았었다. 이 당시 동독 공산당 서기 호네커가 1979년 제9차 당대회에서 “동서독 간 평화공존이란 착취계급과 피착취계급 간의 투쟁이 종식된 계급적인 평화를 의미하지 않으며, 이념의 공존을 의미하는 것도 아니다”라고 말할 정도로 구동독정권은 교류는 교류고 정치·이데올로기적 갈등은 그대로 존재한다고 표방했었다. 구서독 정부의 입장에서는 동서독교역을 통해 얻는 경제적 실익이 별로 없었고 분단관계를 해소하는 것도 아니었으며, 다만 분단을 안

정적으로 관리하는 수준이었다. 그렇지만 동서독 간 교류는 1990년 사회주의 권이 붕괴하였을 때 구동독주민들이 선거에 의해 구서독 연방주로 편입할 것을 선택하는 데 일정한 정도 기여하게 된다.

그렇다면 남북한 분단국 모형에서도 교류협력이 동서독의 교류와 같은 효과를 발휘할 수 있을까? 남북한의 경우 그 역할은 제한적이고 그대로 적용하기 어려운 점이 있다. 동서독과 달리 남북한의 분단체제에는 다음 두 가지 특성이 존재한다.

우선 첫째, 남북한 사이의 분단은 2차대전의 사후처리 및 전후 냉전질서의 구축에 영향을 받아 분단된 동서독과는 달리, 민족내부의 전쟁을 거쳐 분단이 고착되고 휴전체제라는 특수한 상황속에서 분단체제를 지속시켜 왔다. 동서독은 분단체제이지만 전쟁을 경험하지 않았기 때문에 체제대결에 있어서 군비경쟁보다는 ‘복지경쟁’을 해왔다고 볼 수 있다. 그러나 남북한 분단체제는 전쟁재발 가능성을 내재하고 있는 불안정한 평화(unstable peace)상태로서 ‘군비경쟁’이 체제경쟁의 주요 요소로 되어 왔다.

둘째, 구동독 정권과 달리 북한정권은 군사모험주의적 성향의 정권으로서 자신이 처한 지정학적 위상을 활용해 핵과 같은 비대칭적 군사력을 추구하고 있다. 구동독정권은 국내정치 내부적으로 이념적인 적대관계를 활용해 체제의 공고화를 추구하면서도 대외적인 협력관계와 균형을 이루려했다. 그러나 3대 세습으로 이어지는 북한정권은 비대칭적 군사력을 보유해 체제를 공고히 하려 함으로써 한반도평화를 위협하고 국제사회와 갈등을 빚고 있다. 그리고 남북한 사이에 국지적인 저강도 군사적 갈등을 간헐적으로 유발하고 있다. 구동독정권은 통일이후 비밀문서 해제에 의해 밝혀진 바대로 구서독 정부 내에 첩보원을 침투시키는 행위를 하였지만, 북한처럼 청와대습격사건, 아웅산테러사건, KAL기 폭파사건, 서해교전, 천안함 폭침 및 연평도 포격 등 일상화된 군사적 도발을 하지는 않았다.

결국 이러한 차이점은 남북한 사이에 교류협력이 분단국 사이의 상호 갈등을 완화하고 공동체를 만들어가는데 일정한 정도의 유용성과 기능적 역할을 하기도 하지만 동서독과 달리 한계를 가질 수밖에 없다. 동서독의 경우 교류협력은 구동독의 체제유지에 상당한 기여를 하면서도 동시에 동서독간 긴장완화 역할을 했었다. 그리고 가장 중요한 점으로 구서독의 정치체제를 위협하는 수단으로 회귀되지 않았기 때문에 지속적으로 정치·이념적 관계와 분리되어 전개될 수 있었다.

그렇지만 우리는 “휴전체제하의 분단국 교류협력”이라는 남북한 교류협력의 특수성이 있어 경제교류협력의 지속성에 간헐적으로 장애가 등장하게 된다. 그리고 “군사모험주의적 성향의 북한정권을 상대로 해야 하는 교류협력”이기 때문에, 교류협력의 기능주의적 효과를 장기적 관점에서 고찰하지 않으면 안 된다. 민족의 재통합과 남북공동체 구축은 궁극적으로 교류협력이라는 수단을 통해 이루어져야 하는 문제이다. 그러나 독일과 다른 우리 분단체제의 특수성을 인식하면서 교류협력의 역할을 모색할 필요가 있다. 여기서는 주로 경제교류협력 분야를 중심으로 살펴보고자 한다.

2. 남북경제교류협력의 배경과 전개

가. 남북경제교류협력의 배경

남북간에 교류협력은 1980년대 사회주의국가들에 개혁·개방의 바람이 일어난데 힘입어 노태우정부가 북방정책을 추진하면서부터 시작되었다. 노태우 정부는 1988년 ‘민족자존과 통일번영을 위한 특별선언’(일명 7·7선언)을 통해 남북관계를 “동반자관계로 파악하고 함께 번영해야 할 민족공동체 관계”로 선

포하였다. 이는 남북한이 여전히 이데올로기 대립을 하는 냉전적 관계이지만, 탈냉전시대의 도래라는 세계사적 흐름에 맞추어 탈냉전적 남북관계를 만들어 나갈 시대적 필요에 의해서 나온 것이었다. 7·7선언을 하고 나서 노태우정부는 1988년 10월 ‘남북경제개방조치’를 내려 남북간 교역과 거래를 제도적으로 인정하였고, 1989년 6월에는 ‘남북교류협력에 관한 지침’을 제정하여 북한과의 교역과 북한주민의 접촉이 합법적으로 추진되도록 하였다. 그리고 1990년 사회주의권이 붕괴되고 독일통일이 이루어지면서 남북한 교류협력과 주민간 접촉이 좀 더 체계적·제도적으로 이루어질 수 있도록 남북교류협력에 관한 법률 및 남북협력기금법을 제정하였다. 한 마디로 남북간 교류협력은 한반도에도 탈냉전시대를 정착시키려는 우리 정부의 주도 하에 먼저 제도적으로 이루어지는 기틀이 만들어졌다.

반면, 북한은 2005년에 와서야 북남교류협력법을 제정하였으므로 제도적으로 정책의 변화에 의해서라기보다는 사실상 불가피한 필요에 의해서 남북교류협력에 대응했다고 할 수 있다. 그 당시 북한은 사회주의권의 붕괴로 일거에 단절된 대외경제관계의 활로를 모색하는 차원에서 남북교류협력이 불가피



남북경협위 합의문 및 경공업 협력 합의서 채택

하게 요구될 수밖에 없었다. 북한은 사회주의경제권이 붕괴함으로써 자본주의 국가들과 새롭게 대외경제관계를 모색하지 않으면 안되는 처지에 놓였다. 게다가 북한은 1990년대초부터 산업생산력이 위축되고 공급경제가 축소되는 심각한 경제난을 겪게 됨으로써 더 이상 남북교류협력에 대해 봉쇄하는 자세만을 유지할 수 없는 처지이기도 했다. 오히려 과거 구동독처럼 북한체제의 유지에 남북교류협력이 일정부분 요구되기 시작했다. 적극적인 개혁·개방을 하지 않으려는 북한과 경제협력 및 교류협력을 하려는 나라는 소수에 불과했다.

나. 남북경제협력의 개념과 전개과정

남북경제협력의 20여 년 전개과정을 살펴보기 전에 우선 남북경제협력의 개념과 구조에 대해 정의할 필요가 있다. 남북간에 이루어지는 교역은 분단국인 남북한 사이에 이루어지고 있는 모든 물자거래들을 포함하는 개념으로서 ‘민족내부 간 거래’로 이해해야 한다. 그 이유는 남북한이 국제사회에서 독자적인 정부이긴 하지만, 한반도 내에서는 하나의 민족이고 언젠가는 다시 민족 재통합을 이루어야 하는 사이이기 때문이다. 따라서 남북경제교류에서는 거래되는



남북 지하자원 개발협력의 일환으로 정춘 흑연 마그네사이트 광산조사장면(2007)

물자에 대해 무관세 원리가 적용되고, 상호 물자의 유입 흐름을 수출입이 아니라 반출·반입이라는 용어를 사용하고 있다. 이 때문에 과거 동서독도 동서독 거래를 ‘내독거래’라고 불렀고, 구서독정부는 구서독이 속해 있는 GATT(관세와 무역에 관한 일반 협정)에 동서독 간의 무관세 거래를 예외적으로 취급해 줄 것을 요청하여 인정받기도 했다.

한편, 남북한 교역·거래는 국제사회에서 국제분업의 원리에 따라 이루어지는 교역이 아니라 민족내부적 특수성, 즉 단순한 경제적 측면을 넘어서 ‘통일의 과정’을 반영하는 형태로도 이루어지는 교역임도 인식할 필요가 있다. 남북한 사이에 오고가는 물자에는 분단국으로서 민족공동체 형성에 필요한 인도적 거래도 포함되어 있고 ‘통일의 과정’에 반드시 수반되어야 하는 북한핵 포기를 위한 지원 및 거래들도 존재하기 때문이다. 이에 따라 이러한 측면들을 고려한 남북교역 형태는 아래의 <표>와 같이 정리할 수 있다.

상업적 거래는 수익을 목적으로 이루어지는 경제적 거래로서 단순교역과 경제협력사업 두 종류로 구성된다. 단순교역은 일반교역과 위탁가공교역으로 구

남북교역의 형태

대구분	소구분	거래유형
상업적 거래	교역	일반교역
		위탁가공교역
	경제협력사업	개성공단사업
		금강산관광사업
		기타 경제협력사업
비상업적 거래	대북지원	민간지원
		정부지원
	사회문화협력사업	사회문화협력사업
	북핵문제 관련	경수로 건설, 중유지원
		KEDO 중유 지원

성되어 있고, 경제협력사업은 개성공단사업, 금강산관광사업, 기타 협력사업으로 편성된다. 비상업적 거래는 북한에 대한 인도적 지원을 목적으로 이루어지는 거래와 남북한 사이의 사회문화교류를 위해 이루어지는 사회문화교류사업, 북한의 핵동결을 목적으로 건설되는 경수로사업, 중유지원 등으로 구성된다. 한편, 남북경제협력이 어떤 주체에 의해 이루어지는가를 주체별로 분류해서 보면 ‘경협주체별 분류’〈표〉와 같다. 정상적 국가간 사이라면 투자협력은 순전히 민간이 주체가 되어서 이루어져야 하는데, 남북한 사이에서는 북한체제의 특수성과 투자 위험성, 시장경제의 부재 등으로 인해 투자협력사업에 정부도 참여해서 이루어지고 있다.

경협주체별 분류

		대상(사업)	
		경제협력	인도적 지원
주체	민간	단순교역, 위탁가공, 투자 등	NGO의 대북지원 등
	정부	철도·도로 연결	식량·비료 지원 등
	민관합동	개성공단, 금강산관광, 경공업협력, 백두산관광사업 등	NGO의 대북지원 (정부지원 있는 경우) 등

전반적으로 1990년대 이후 제도적으로 전개되어 온 남북경제협력의 전개과정을 살펴보면, 먼저 남한이 남북경협 관련 제도들을 정비·유인하고, 점차적으로 북한이 이에 호응, 북한 자신도 제도적 장치들을 마련해 나갔다. 교역형태면에서 처음에는 간접교역에서 출발하였다가 서서히 직교역 형태로 발전해 오고, 일반물자 교역에서 위탁가공 → 직접투자, 개성공단 등의 비중이 높아지는 형태로 발전해 나갔다. 교역구조면에서는 상업적 거래 위주 → 비상업적 거래의 비중 증가(50%내외까지) 등의 구조로 진화해 오다가 2008년 이후 상업적 거래 비중이 대폭 증가했다.

남북한 경제교류협력 전개과정

기간	남북경제교류와 관련한 주요 조치	교역규모 및 형태	남북관계 및 한반도정세
준비기 (’88~’90)	<ul style="list-style-type: none"> • 1988.7·7선언으로 대북한 교역 허용 • 남북교류협력법, 남북협력기금법 제정으로 제도적 토대 마련 	<ul style="list-style-type: none"> • 재중, 재미교포들의 중개료 3국 간 무역형태 위주사업 (간접교역) • 교역규모 2천만 달러 내외, 정주영 회장 방북(’89) 	<ul style="list-style-type: none"> • 사회주의권 붕괴 • 북한 경제난 도래
모색기 (’91~’92)	<ul style="list-style-type: none"> • 남북기본합의서 체결, 남북교류협력 부속합의서 채택으로 직교역, 청산계정 설치 원칙 합의 	<ul style="list-style-type: none"> • 북한 나선경제특구 개설 • ’92년 김우중 회장 방북, 최초 위탁가공교역 시작 (코오롱 상사) • 교역규모 1억 달러 돌파~ 2억 달러까지 	<ul style="list-style-type: none"> • 북핵문제 발발 • 한중, 한러수교
확산기 (’93~’97)	<ul style="list-style-type: none"> • 제1차 북핵위기, 북 고난의 행군, 경색국면 • ’94년 제1차 남북교역활성화 조치 제정 • 한국무역협회, 남북교역상담 창구 개설 • ’96.9, 나선국제투자포럼 개최 	<ul style="list-style-type: none"> • ’96년 대우-삼천리 최초 합영회사 탄생, LG상사 TV임가공 개시 • ’95년 2억 달러 돌파 이후 평균 2억 달러대에서 정체 - 상업거래 중 위탁가공 30% 비중으로 상승 	<ul style="list-style-type: none"> • 제1차 북핵위기 제네바합의(’93~’94) • 김일성 사망(’94) • 인공기사건(’96) • 동해안무장간첩선 침투(’96)
양적 확대기 (’98~’07)	<ul style="list-style-type: none"> • ’98년 제2차 남북교역활성화조치, negative→positive방식으로 전환 • ’00년 6·15선언, 베를린선언 • 북한 7·1조치, 신의주, 개성, 금강산특구법제정 • ’03년 4개 남북경협합의서 발표 • ’03년 6월 개성공단 착공 • ’05년 북한, 남북경제협력법 제정, 남북경제협력협약사무소 개설 • 10·4선언 	<ul style="list-style-type: none"> • ’98년 11월 금강산관광시작 - 대북직접투자 개시 • ’00년 평화자동차 착공 - 경의선 철도-도로연결 착공 • ’05년개성공단 가동 시작 • 상업거래 중 위탁가공 비중 50% 내외로 상승 • 교역규모 ’98년 3억 달러 돌파, ’05년 10억 달러 돌파 	<ul style="list-style-type: none"> • 북한제1차장거리미사일발사(’98) • 금창리의혹(’99) • 1차 남북정상회담(’00) • 제2차 북핵위기, 1차 서해교전(’02) • 9.19공동성명(’05) • 제1차 핵실험, 2차 서해교전(’06) • 2차 남북정상회담(’07)

<p>질적 발전 조정기 (‘08~현재)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 남북교류협력법률개정, 수시 방북간소화, 협력사업자승인제도 폐지 • 남북교역물자에 전자형태의 무체물까지 확대. 교역업체 등록제 실시 예정 • 협력사업자 행정조사권제도 도입 (남북교류협력질서 도모) • 교역물자관리시스템 구축 • 남북교류협력진흥원(가칭) 설립 예정 	<ul style="list-style-type: none"> • 교역규모 2010년 19억 달러 • 공정하고 투명한 남북교역 체계 구축 노력 • 5·24조치 이후 개성공단 위주 남북교역 	<ul style="list-style-type: none"> • 금강산관광객 피격(‘08) • 제2차핵실험(‘09) • 천안함폭침, 연평도도발, 우리농해개발의혹(‘10)
--	---	---	--

그러나 다른 한편으로 북한이 대남전략을 수정하지 않고, 기존 북한식 사회주의체제의 고수를 의도한 가운데 전개되는 과정이었기 때문에 남북경제교류가 대결과 교류협력이라는 이중적 관계 속에서 전개되어 왔다. 양적 발전과 질적 발전이 균형적으로 이루어지지 못하는 어려움이 있었고, 경제교역과 북한의 핵위기 능력 강화·대남도발과 병행적으로 전개되어 왔다. 그렇지만 남북경제교류협력은 북핵위기나 남북관계의 긴장이 높아질 때 잠시 주춤하기도 했지만, 장기적으로는 양적인 증가추세 속에 경제교류의 형태, 구조 등이 진화되어 왔다.

그러면 단계별로 남북경제협력이 어떤 과정으로 전개되어 왔는지 구체적으로 살펴보자.

처음 정부가 7·7선언과 남북교류협력에 관한 법률을 제정한 90년 초까지 남북경제교류는 재중, 재미교포의 중개로 이루어지는 간접교역이 중심을 이루었고 교역규모도 2천만 달러 내외로 미미한 규모였다. 그러나 1991년 남북간에 남북기본합의서가 체결된 이후부터 남북교역은 본격적으로 전개되어나가기 시작했다. 1992년 김우중 전대우그룹 회장이 방북한 이후 위탁가공교역도 이루어지기 시작했고 교역규모도 1억 달러를 돌파하기에 이른다. 그렇지만 역

연도별 남북교역액 추이

(단위: 백만 달러)

	'89	'90	'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99
반입	19	12	106	163	178	176	223	182	193	92	122
반출	-	2	6	11	8	18	64	70	115	130	212
수지	-19	-10	-100	-152	-170	-158	-287	-112	-78	38	90
계	19	14	112	174	186	194	287	252	308	222	334
'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	계
152	176	272	289	258	340	520	765	932	934	1,043	6,213
273	227	370	435	439	715	830	1,032	888	745	868	6,713
121	51	98	146	181	375	310	267	-44	-189	-175	500
425	403	642	724	697	1,055	1,350	1,797	1,820	1,679	1,912	12,927

자료: 통일부·무역협회, 『남북교류협력통계』, 각 월호

시 북한의 소극적 자세와 시장경제시스템의 부재로 남북교역은 김영삼정부 초기까지 1~2억 달러대에서 정체되어 있었다. 1994년 김영삼정부가 제1차 남북경협활성화조치를 취하면서 남북교역규모는 1995년에 2억달러를 돌파하게 되고, 위탁가공교역이 전체교역의 약 30% 비중을 차지하는 구조로 되었다.

남북경제교류협력은 이후 대북포용정책을 추진하는 김대중정부 이후 비약적인 양적 확대와 구조적 변화를 경험하게 되었다. 우선 1998년 제2차 남북경협활성조치를 통해 네거티브 시스템에서 포지티브 시스템으로 교역시스템을

네거티브·포지티브 시스템

네거티브 시스템이란 남북교역시 정해진 교역품목만 거래하도록 한 것이고, 포지티브 시스템은 거래규제된 품목외의 다른 품목들은 자유로이 거래할 수 있도록 한 시스템을 말한다.

변경한 후 남북교역이 양적으로 확대되고, 1998년 11월 금강산관광사업이 시작되면서 남북경제교류협력에 대규모의 대북투자가 시작 된다. 그뿐만 아니라 제네바합의에 의한 경수로건설사업이 1998년부터 본



개성공단에서 작업 중인 북한 여성근로자의 모습

격화되고, 쌀·비료 등 대북인도적 지원도 활발해지게 되어 비상업적 거래도 남북경협에서 30% 이상 비중으로 증가하기 시작했다. 그 결과 김대중정부 당시 남북경협규모는 김영삼정부 시절 평균 2억 달러대에서 2002년 말 6억 달러대로 3배 이상 증가하였다.

노무현정부 들어와서 남북경제협력은 양적 면에서 비약적으로 늘어날 뿐만 아니라 획기적인 구조적 변화를 더욱 경험하게 되었다. 양적인 면에서는 2007년 김대중정부 시절 보다 약 3배 가까운 17억 달러대 가까이 증가하였다. 그러나 내용적으로 들여다보면 남북경제교류협력은 남북간 철도·도로연결사업, 개성공단사업 등 정부의 재정자금이 북한지역에 투입되는 정부간 투자협력과 인도적 지원사업이 주를 이루었다. 남북한 사이에 민간 외에 정부간 투자협력도 본격화되면서 대북투자협력이 전체 경제교류에서 많은 비중을 차지하게 된다. 즉 노무현정부 5년간 일반교역, 위탁가공교역이 평균적으로 약 46% 정도인 반면, 대북지원(정부·민간차원 지원, 사회문화교류협력, 북핵문제에 따른 지원 등)이 평균 약 32%, 대북투자협력(정부간 투자협력, 민간투자협력)이 평균 약 22% 비중을 차지했던 것이다. 물론 대북투자협력사업 중 큰 비중을 차지했던 금강산관광 사업의 기본 투자액이 점차 줄어가고, 개성공단사업도 2007

연도별 유형별 남북교역 비중추이

(단위: %)

	상업적 거래						비상업적 거래				합계
	일반 교역	위탁 가공	금강산 관광	개성 공단	기타	소계	대북 지원	북핵 관련 지원	사회 문화 교류 협력	소계	
1989	100	-	-	-	-	100	-	-	-	-	100
1990	100	-	-	-	-	100	-	-	-	-	100
1991	100	-	-	-	-	100	-	-	-	-	100
1992	99.5	0.5	-	-	-	100	-	-	-	-	100
1993	96.2	3.8	-	-	-	100	-	-	-	-	100
1994	86.8	13.2	-	-	-	100	-	-	-	-	100
1995	80.2	16.0	-	-	-	96.2	0.1	3.8	-	3.8	100
1996	64.8	29.5	-	-	-	94.4	0.6	5.1	-	5.7	100
1997	55.5	25.6	-	-	-	81.2	2.7	16.1	-	18.8	100
1998	32.8	32.0	17.0	-	0.5	82.3	7.0	10.7	-	17.8	100
1999	26.8	29.9	12.2	-	1.9	70.8	13.0	16.2	-	29.2	100
2000	26.0	30.4	3.8	-	4.1	64.3	24.6	11.2	-	35.7	100
2001	27.6	31.0	2.0	-	2.7	63.3	27.4	9.3	-	36.7	100
2002	26.8	26.7	1.9	-	2.0	57.3	33.2	9.4	-	42.7	100
2003	30.9	25.5	2.2	-	0.7	59.3	37.4	3.3	-	40.7	100
2004	24.6	25.2	6.0	-	0.8	62.6	37.1	0.1	0.2	37.4	100
2005	19.9	19.9	8.2	16.7	0.6	65.3	34.6	-	0.1	34.7	100
2006	22.5	18.7	4.2	22.1	1.2	68.8	31.1	-	0.2	31.2	100
2007	25.8	18.4	6.4	24.6	0.7	79.8	18.1	2.1	0.1	20.2	100
2008	21.9	22.4	3.5	44.4	1.1	94.0	3.7	2.2	0.1	6.0	100
2009	15.3	24.4	0.5	56.0	1.6	97.8	2.2	-	-	2.2	100
2010	6.2	16.6	0.1	75.5	0.4	98.8	1.2	-	-	1.2	100

자료: 통일부·무역협회, 『남북교류협력통계』, 각 월호

년부터 본격적으로 가동되기 시작하여 개성공단 거래가 상업적 거래의 주요 항목이 되어갔지만, 여전히 지속되는 정부간 투자협력과 1/3정도로 고착된 인도적 거래규모로 인해 우리 사회 일부에 남북경제협력은 ‘대북 퍼주기’라는 등식으로 인식되었다.

2008년에 출범한 이명박정부는 이러한 문제점을 시정하고 남북경제교류협력이 남북한 상생공영의 방향에서 지속성장해 나갈 수 있도록 하고, 남북경협을 질서있게 체계적으로 추진될 수 있도록 조절하였다. 그 과정에서 남북한 관계의 긴장이 높아지고 북한의 도발이 야기되면서 남북경제교류 규모의 확장세는 2007년 말 17억 달러대에서 2010년 19억 달러로 약간 증가했다. 그리고 이 과정에서 전체 교역규모에서 거의 1/3 비중을 차지했던 비상업적 거래규모가 5% 이내로 축소되었으며, 개성공단사업이 2010년 75.5%나 될 정도로 주요 비중을 차지하게 되었다. 우리 관광객의 피살 이후 금강산관광이 중단되고, 북한의 천안함공격 이후 내려진 5·24조치의 영향으로 일반교역, 위탁가공교역이 크게 위축되었지만 개성공단사업은 지속됨으로써 개성공단사업 관련 교역이 남북교역의 주요 비중으로 되었던 것이다.

이상에서 1988년 이후 23년간 전개되어 온 남북경제협력의 과정을 간략하게 개관해 보았는데, 여기서 우리는 중요한 점을 살펴볼 수 있다. 남북경제교류는 탈냉전의 시대적 조류에 맞게 양적으로 지속적으로 성장해왔고 형태면, 구조면에서도 다양화되었다. 그렇지만, 남북한 군사관계에 부분적인 완충적 역할을 하기도 했지만 북핵위기는 지속·확장되고, 이에 따라 남북관계도 냉전관계를 지속함으로써 다른 분단국들과 달리 경제교류의 기능적 역할이 제한적 성과를 나타내었음을 볼 수 있다. 동서독의 경우 기본조약 체결 이후 20년째 되는 해에 통일을 통한 경제통합의 길로 갔고, 양안의 경우 중국이 1988년 ‘대만동포투자장려규정’을 제정하고 대만정부도 3불(不)정책을 완화한지 22년째인 2010년에 ‘경제긴밀화협정’(CEPA)을 맺어 중국-대만 간 공동자유시장

을 형성하였다. 여타 분단국들은 20년 정도 경제교류협력을 하게 되면 경제통합의 길로 가는 모습을 보였는데, 남북경제교류 23년의 역사는 남북경제공동체로 가는 길이 쉽지 않음을 보여주고 있다. 이는 말할 것도 없이 앞에서 언급한 대로 남북한 분단국모형의 특수성 때문이라 할 수 있다.

3. 남북경제공동체 구축을 위한 과제

가. 일반교역 및 위탁가공교역의 현황과 과제

일반교역이란 남북한이 비교우위에 따라 서로의 제품을 사고 파는 거래행위이고, 위탁가공교역은 남한이 북한에 원부자재를 제공하고 북한의 공장설비와 노동력을 활용해 만드는 거래행위를 말한다. 따라서 일반교역과 위탁가공은 남북한이 서로 비교우위의 원리에 따라 이익을 얻는 전형적인 경제교류 형태이다.

일반교역 · 위탁가공교역 추이 및 현황

(단위: 백만 달러)

		'89	'91	'93	'95	'97	'99	'01	'03	'05	'07	'08	'09	'10
일반 교역	반입	18.7	105.7	175.2	201.7	147.4	67.7	100.9	177.4	188.9	441.2	336.4	245.1	111.6
	반출	0.1	5.5	4.4	28.7	23.8	21.7	10.5	46.2	20.9	20.2	33.0	10.9	6.2
	합계	18.7	111.3	179.6	230.4	171.2	89.4	111.4	223.7	209.8	461.4	399.4	256	117.8
위탁 가공	반입	0	0	3.0	21.2	42.9	53.7	72.6	111.6	131.2	204.5	257.3	254.0	222.3
	반출	0	0	4.0	24.7	36.2	45.9	52.3	73.4	78.5	125.0	151.0	155.6	95.0
	합계	0	0	7.0	45.9	79.1	99.6	124.9	185.0	209.7	329.5	408.3	409.6	317.3



개성공단 전경

일반교역과 위탁가공교역은, 1995년경까지 남북한 간 상업적 거래의 100% 비중을 차지했었고, 전체 교역면에서도 100%의 역할을 했었다. 그러나 남북한 사이에 인도지원과 북핵관련 지원 등이 행해지고, 나아가서 2000년대 이후부터 금강산관광, 개성공단사업 등이 전개되면서 2000~2009년간 위탁가공과 일반교역이 전체 교역에서 차지하는 비중은 각기 24%씩, 합계 48%로 축소되었다. 2010년에는 5·24조치의 영향으로 이 비중이 일반교역 6.2%, 위탁가공 16.6%, 합계 22.8%로 더욱 감소되었다.

절대적 금액면에서 볼 때 일반교역은 1990년대 후반 1억달러도 안되다가 2000년대 이후 조금씩 늘어나 2007년 4억 달러대까지 증가하기도 했으나, 2000~2009년간 평균 2억 6천만 달러에 불과했고 2010년에는 5·24조치의 영향으로 1억 달러대로 축소되었다. 일반교역의 내용을 볼 때 90% 이상 남한이 북한제품을 사들이는, 즉 반입위주로 되어 있고 남한이 북한에 판매(반출)하는 상품은 아주 미미한 수준이다. 이는 북한의 경제난으로 북한이 남한제

품에 대해서 거의 구매력이 부족하고, 북한은 남한에 대해 1차산품 외에는 팔
 상품이 없기 때문이다. 남한이 북한으로부터 사들이는 상품은 80%이상이 농
 립수산물, 광산물 등 1차산품 위주이다. 따라서 남북한 경제교류는 점차 북한
 의 노동력을 활용하는 방향으로 이동해나갈 수밖에 없었고, 이에 따라 2000년
 대 이후 위탁가공교역이 일반교역보다 빠르게 늘어나게 된다. 위탁가공교역은
 2000년 1억달러를 돌파하여 2009년 4억 달러대까지 증가했었다. 5·24조치
 가 있어도 2010년에는 3.1억 달러였다. 위탁가공교역을 내용적으로 보면 80%
 이상이 섬유류이고 그 다음 10%내외로 전자제품으로 구성되어 있다. 이는 북
 한과 위탁가공을 함에 있어서 가장 노동집약적인 제품 위주로, 그리고 북한의
 전력난과 전압의 불안정으로 전력의 영향을 덜 받는 제품 위주로 될 수밖에 없
 기 때문이다. 따라서 위탁가공 역시 개성공단과 비교해 볼 때 그 확대에 현실
 적으로는 한계점을 내재하고 있다.

이렇게 다른 분단국들과 달리 남북분단국 경제교류에서 일반교역과 위탁가
 공교역이 크게 확대되기 어려운 내성을 갖고 있는 또 다른 이유는 물자가 육로
 로 오고가지 못하고 해로를 이용해야 함으로써 높은 물류비를 부담해야 하고,
 남북 간에 청산결제가 안되어 오직 현금으로만 거래를 해야 한다는 점도 있다.

나. 개성공단사업 및 투자협력의 현황과 과제

개성공단사업은 어떤 분단국모형에서도 찾아볼 수 없는 남북한 분단국에서
 만 볼 수 있는 특수한 경제협력사업이라고 할 수 있다. 쌍방이 비무장지대 인근
 에 공단을 조성하고, 공단의 조성도 전적으로 남한이 투자해서 이루어지는 일
 종의 ‘조차지형 경제특구’로 전개되고 있다. 북한도 ‘개성공업지구법’을 만들어
 호응하고 있지만 남한에 50년간 토지를 임대하고 노동력만 제공할 뿐, 공단의
 대내외적 인프라들은 모두 남한의 투자에 의해 이루어지고 있다. 특히 공단의



개성공업지구 건설 착공식

대내외 인프라 조성과 운영에 남한정부의 재정투입이 이루어졌다.

개성공단사업은 2003년부터 개발되기 시작하여 현재 100만 평(330만m²)이 개발되어 있다. 2005년부터 본격 가동되기 시작하여 2010년 말 현재 121개 기업이 가동하고 있고, 북한 근로자 46,000여 명을 고용하고 있다. 개성공단은 2010년도에 5.24조치가 있어도 3.2억 달러의 생산고와 3,600만 달러의 수출을 올렸으며, 2005~2010년간 누적치로 11억 달러의 생산(누적치로 수출은 1.6억 달러) 성과를 냈다. 개성공단사업은 2009년 남북한 전체 경제교류의 절반 이상 비중을 넘어선 이래 2010년에는 75%의 비중을 차지하고 있다. 이제 개성공단사업은 남북한 경제협력의 가장 상징적인 사업으로 되어 있고, 이를 통해 북한근로자들 역시 2010년 1인당 평균 약 98달러정도(기본급 60.7달러)의 임금을 받음으로써 명실공히 남북한 모두에게 이익을 가져다 주는 경제협력사업으로 자리매김하고 있다. 남북한 사이에 심각한 군사적 긴장이 있어도 남북한은 개성공단사업의 유지에 공감대를 형성하고 있어, 개성공단사업은 남북한 긴장관계의 완충지대로도 평가받고 있다.

그러나 개성공단사업 역시 남북한 휴전체제라는 특유의 분단국모형에 영향을 받음으로써 남북경제공동체를 형성해나가는 데 어려움을 겪고 있다. 개성

개성공단사업 추이

(단위: 개, 만 불, 명)

	'05	'06	'07	'08	'09	'10	비고
가동 기업수	18	30	65	93	117	121	<ul style="list-style-type: none"> • 기업구성: △섬유봉제 · 가죽가방 71개 △화학 9개 △기계금속 22개 △전기전자 13개 △식품 2개 △중이목재 3개 △도자기 1개 • 업종별생산액 구성비율: △섬유 56.0%, △전기 · 전자 20.4%, △금속 · 기계 12.5%, △화학 9.0%, △식품 1.7%, △중이목재 0.4%, △도자기 0.03%
생산액 (수출액)	1,491 (87)	7,373 (1,983)	18,478 (3,967)	25,142 (3,584)	25,648 (2,860)	32,332 (3,667)	
북한 근로자	6,013	11,160	22,538	38,931	42,561	46,284	<ul style="list-style-type: none"> • 북한 근로자 성별 비율: 여성 74%, 남성 26%
남한 근로자	507	791	785	1,055	935	804	
합계	6,520	11,951	23,323	39,986	43,496	47,088	

공단은 비무장지대 인근 북한지역에 조성되어 있기 때문에 천안함공격과 같은 북한의 군사도발이 있을 경우 당장 통행 및 비즈니스맨들의 방문에 영향을 받을 수밖에 없었다. 때로는 북한이 남북관계에 대한 불만 표시로 육로통행의 제한과 폐쇄위협을 하기도 했다. 이러한 정치리스크들은 예컨대 북한이 2009년 2차 핵실험을 한 이후 개성공단기업들에 대한 주문량이 약 20%정도 감소할 정도로 당장 개성공단기업들의 사업에 영향을 주었다. 그리고 경제특구라고 한다면 정치적 리스크가 없음은 물론, 당연히 이른바 3통(통행, 통신, 통관)이 자유로워야 하는데 북한의 자본주의 황색바람 유입에 대한 공포로 그러지 못함으로써 경영외적인 비용도 만만치 않게 치르고 있다. 따라서 현재의 개성공단은 우리 중소기업들에게 경쟁력을 제고시켜주고, 북한에는 고용 및 소득창출이라는 명백한 이익을 낳고 있음에도 불구하고 남북한 정치·군사적 관계 및 북한의 체제특수성에서 자유롭지 못하는 애로 속에 있다.

다. 금강산관광사업의 현황과 과제

금강산관광사업은 현대아산과 북한 간에 금강산관광 50년 독점에 대한 대가로 총9.4억 달러를 지불하기로 합의함으로써 1998년 11월 시작되었다. 그러나 금강산관광 사업은, 남북 당국자 간 협의를 통해 남북한 공동으로 운영하기로 하고 처음부터 우리 정부의 재정투자가 있음으로써 남북관계의 부침에도 비교적 안정적으로 전개되어 온 개성공단사업과 달리, 몇 번에 걸친 우여곡절 끝에 전개되어 왔다. 1999년 우리 관광객 억류사건으로 인한 중단, 2001~2002년 현대아산의 자금난으로 인한 경영위기, 2003년 사스(조류독감)로 인한 중단 그리고 2008년 8월 우리 관광객 피격사건으로 이후 중단되는 사태를 맞고 있다. 금강산관광은 10년 가까운 세월동안 참으로 많은 우여곡절이 있었는데, 그럼에도 불구하고 2008년 8월 중단되기 이전 금강산관광객 수는 누적치로 약 200만 명에 이르렀었고, 이를 통해 금강산에서 17차례에 걸쳐 이산가족상봉이 이루어지는 등 사회·문화 교류협력들도 병행될 수 있었다.

그러나 금강산관광 사업은 남북한 분단국모형 하 경제협력사업의 모순을 대표적으로 보여준다. 한 마디로 남북한 사이에 휴전체제가 종식되지 않았는데 비무장지대를 넘어 가장 평화로운 경제교류라고 할 수 있는 관광교류가 이루어지기에는 남북한 사이에 아직 넘어야 할 산이 많음을 보여주는 경제협력사

금강산 관광객의 현황

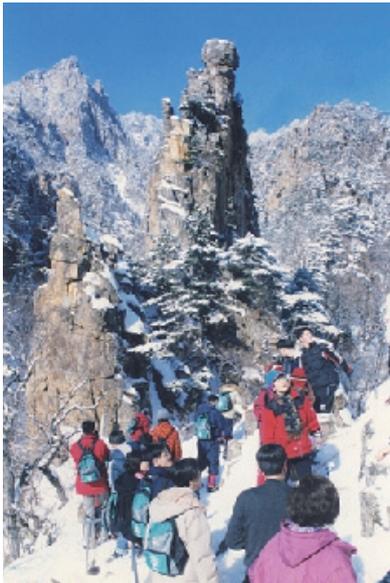
(단위: 명)

		'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	계
금강산 관광	해로	10,554	148,074	213,009	57,879	84,727	38,306	449	-	-	-	-	552,998
	육로	-	-	-	-	-	36,028	267,971	298,247	234,446	345,006	199,966	1,381,664
	합계	10,554	148,074	213,009	57,879	84,727	74,334	268,420	298,247	234,446	345,006	199,966	1,934,662



금강산 전경

업이었다고 할 수 있다. 한편에서는 90년대 말 남북한 긴장관계가 높았더라도 이 당시 금강산관광 사업이 시작되었기에 2000년대에 개성공단사업 등 각종의 남북한 경제교류협력들이 진행될 수 있었다고 하지만, 역으로 북핵문제 등



눈 쌓인 금강산을 찾은 관광객들

한반도 평화위기 요소들이 병행 개선되지 못함으로써 결국 장애에 부딪히게 된 것도 사실이라고 할 수 있다. 중국, 쿠바를 비롯한 개혁·개방 사회주의국가들은 대외적으로 관광개방을 하면서 체제개방도를 높여나갔고, 이를 통해 주변정세의 평화정착에도 기여하였다. 그러나 북한의 남한에 대한 금강산관광 개방은 ‘폐쇄형 개방’으로서 북한의 체제개방과 무관하였기 때문에, 1998~2008년간 관광대가로 지불된 약 4.5억 달러가 체제공고화에만 기여했다는 일부의 비판이 제기될 수밖에 없었다.

라. 남북경제교류협력의 평가

남북교류협력은 남북공동체를 형성해나가는 데 주요 수단이라고 할 수 있다. 공동체란 동일한 규범과 가치의식, 생활양식을 가지고 하나의 구성원으로 살아가는 집단이다. 오랜 분단기간 동안 이질화되어 있는 남북한이 경제, 사회, 문화 각 분야별로 공동체를 형성하려면 꾸준한 교류협력이 가장 효율적인 수단이다. 그러면 지난 20여 년간 진행된 남북한 간 경제교류협력의 과정과 현재의 실태를 살펴보았을 때, 남북경제교류협력은 경제공동체 형성으로서 어느 정도의 효율적 수단 및 역할을 했다고 볼 수 있을까?

이 문제는 남북경제교류협력이 북한경제의 시장화와 개방화, 그리고 남북한 경제공동체 형성의 토대 구축 등 세 가지 측면에 어느 만큼 영향을 미쳤는가라는 측면에서 검토되어야 한다. 우선 남북경제교류협력이 북한경제를 시장화의



대북 인도적 지원

길로 촉진시키는 효과가 있었는지 측면부터 살펴보면 그 평가는 부정과 긍정 양자로 엇갈린다. 부정적 측면에서는 남북경제협력을 통해 북한에 유입된 각종의 경제적 재화들이 북한의 계획경제를 유지하는 데 사용되고, 때로는 시장 경제를 억제하고 계획경제를 강화되는 데 사용되었다는 평가를 한다. 긍정적 측면에서는 이렇게 유입된 재화들이 처음에는 계획경제의 강화에 이용되었을지 모르나, 결국에는 북한 내부시장에 흘러들어가 북한 내 시장이 활성화되는 데 일정부분 기여했다고 평가한다. 예컨대 개성공단에 유입된 재화들이 개성공단 근로자들을 통해 북한내 시장에 상당수 유통되고, 개성공단에서 많은 북한 근로자들이 무의식적으로 자본주의경제를 학습하고 있다는 것이다.

북한의 대외개방촉진 효과에 대해서도 역시 엇갈리고 있다. 부정적 측면에서는 남북경제협력 자체가 북한당국의 철저한 통제에 의해 폐쇄된 공간 위주로 이루어지고 있어 북한의 대외개방을 촉진시켰다고 볼 수 없다는 평가가 있는 반면, 대남전략의 유지와 흡수통일에 대한 공포심을 갖고 있는 북한의 입장에서 보면 남북경제교류협력 자체가 대외개방의 확대라고 볼 수 있다는 평가가 있다. 따라서 결국 남북경제협력이 남북경제공동체의 토대를 어느 만큼 구축했는가 측면에서도 별 효과가 없었다는 평가와 철저하게 분리되어 왔던 남북한 경제행위가 일정 공간에서나마 상호의 이질성을 학습하고 연계되는 효과가 있었다는 평가로 나뉜다.

남북경제교류협력의 이러한 상반된 평가들은 양측 다 타당성이 있는 논리들로서 함께 포괄적으로 인식해야 하는 문제이다. 남북관계가 이중적 관계인만큼 이런 상반된 평가가 존재할 수밖에 없고 현실적으로 그런 현상들이 나타날 수밖에 없다. 어떻게 보면 남북한 분단국모형의 특수성에 따른 현실로서 향후 우리는 부정적 측면들을 감소시켜 나가면서 긍정적 측면들을 확대시켜나가는 노력이 필요하다.

마. 향후 발전과제

남북한 분단국모형의 특수성인 남북관계의 이중성은 아마도 한반도에 평화 체제가 정착되거나 통일되기 이전까지는 지속될 것이다. 이러한 현실을 감안할 때 향후 남북경제교류협력은 한반도 휴전체제의 현실과 북한의 군사모험주의적 행태가 남북경제교류협력에 미치는 부정적 영향을 최대한 제어하면서 새로운 패러다임으로 전개되어 나가야 한다. 향후 남북경제교류협력은 다음과 같은 발전과제들을 내용적으로 포섭하는 방향으로 발전되어 나갈 필요가 있다.



통일부 남북교류협력추진협의회 회의모습

- 1 남북경제교류협력의 제도화 수준을 더욱 높여 적어도 경제교류협력만은 제도적 규범에 따라 지속적으로 작동되도록 해야 한다.

남북한은 2000년 이후 4대 합의서(청산결제, 투자보장, 이중과세방지, 원산지증명)를 비롯해 총 13개의 합의서를 상호 합의에 의해 마련하였지만, 2008년 11월 북한 군부가 일방적으로 개성공단 육로통행 제한·차단조치를 하거나,

2011년 8월 금강산관광지구내 우리 기업들의 재산권을 침해하는 조치를 취더라도 사실상 이를 제어할 수 없는 한계를 갖고 있다. 따라서 양안의 ‘해협양안 관계협회’(중국)나 ‘해협교류기금회’(대만)같은 반(半)관반(半)민기구 혹은 1992년 체결된 남북기본합의서의 경제분야 남북공동위원회같은 상설기구 등에 의해 남북경제교류협력들이 논의되고 여러가지 사안들이 처리되도록 할 필요가 있다. 또한 향후 남북경제교류협력 관련 협의가 이루어질 때 군사적 보장장치 같은 것들도 마련되어야 한다. 남북한 휴전체제의 현실과 선군정치를 하고 있는 북한의 현실을 감안할 때 이는 불가피하다.

2 남북경제교류협력은 북한의 개혁·개방이 유인되는 방향으로 전개될 필요가 있다.

북한이 적극적으로 개혁·개방하지 않은 채 전개되는 남북경제교류협력은 쌍방향적이지 못하고 상호 이익을 얻는 방향으로도 발전되지 못하고 결국 반복적으로 장애에 부딪히게 된다. 물론 북한의 개혁·개방문제는 북한정권의 의지에 달린 문제로 쉽지 않은 문제이다. 그러나 역사에서 보면 조건속에서 상황이 만들지기도 함을 볼 수 있으므로 아주 가능성이 없다고만 볼 수 없다. 현재 북한에서 시장은 거절할 수 없는 현실이 되어 버렸다. 그리고 대외경제협력은 어떠한 형식으로든 받아 들여야 하는 운명이 되어 버렸다. 따라서 이런 면에서 볼 때 북한과 중국이 2011년 6월 나진, 황금평 공동개발을 하기로 북중 간 경제 협력을 본격화하고 있는 것은, 북한경제에 대한 중국 영향력 확대라는 측면도 있지만 북한의 개혁·개방이 유인된다는 측면도 있다고 할 수 있다.

3 남북경제교류협력은 장기적으로 남북경제공동체가 형성되는 방향으로 전개되어야 한다.

그러기 위해서는 과거보다 좀 더 체계적이고 질서있는 방향으로 전개되어 나갈 필요가 있고, 북한개발의 관점에서 전개될 필요가 있다. 남북한 경제의 심각한 격차는 남북경제공동체 형성에 장애가 되므로, 단기적 차원에서 남북경제교류협력을 하기 보다는 경제개발론적 협력을 통해 북한경제의 회복을 도모하면서 남북한 경제권이 상호 연계되는 노력을 할 필요가 있다.

4 남북경제교류협력은 동북아경제협력과 연계되는 방향으로 전개되어야 한다.

지금까지 살펴보았듯이 남북경제교류협력은 남북한 분단국모형이라는 특수성 때문에 안정성을 갖고 유지해나가기 어려운 문제를 안고 있다. 이를 극복하기 위해서는 남북경제교류협력에 국제성을 부여해야 한다. 즉 현재 한반도를 둘러싼 주변국들의 경제협력 및 경제개발 수요에 연계해 남북한 정치군사적 관계가 즉각적으로 남북경제교류협력에 영향을 미치는 요인을 제거할 필요가 있다. 중국은 현재 2050년 중국경제의 현대화 달성을 위해 낙후되어 있는 동북3성개발 문제가 현안으로 되어있다. 그리고 동북3성이 개발되기 위해서는 동해와의 연결로 확보와 한반도 전체 경제권과의 협력관계 구축이 과제로 되어 있다. 러시아 역시 연해주지역의 발전을 위해 이 지역에 풍부하게 매장되어 있는 천연가스 에너지개발문제를 주변국들과 협력하기를 원하고 있고, 시베리아횡단철도가 한반도철도와 연계되기를 희망하고 있다. 일본의 경우 연해주지역 천연가스 에너지 공급에 관심을 갖는 등 동북아경제국가들과의 경제협력이 보다 더 긴밀화되어지기를 원하고 있다.

남북경제교류협력이 북한개발의 방향으로 전개되면서 주변국가들의 이런 상호 관심사가 연계된다면, 남북경제교류협력은 지속성을 갖고 안정적으로 전개될 수 있다고 본다. 나아가서 궁극적으로는 북한의 개방을 좀 더 유인해낼 수도 있다.

제9강

대북 인도적 지원

강의 목표

대북 인도적 지원이 통일의 과정과 남북관계 상황에서 어떠한 의미를 지니고 있는지, 그리고 그동안 우리는 어느 만큼 대북지원을 해왔는지 객관적 사실을 살펴본 후, 그간 우리 사회내 대북지원의 쟁점들을 검토해 봄으로써 대북 인도적 지원의 과제와 우리 사회내 합의 방향을 모색한다.

기대 효과

- 대북지원의 복합적 의미와 맥락을 이해할 수 있다.
- 대북지원의 구체적 자료들을 통해 대북지원의 긍정, 부정적 효과들을 객관적으로 알 수 있다.
- 이념적 지평에서 살펴본 대북지원 문제를 국민합의의 관점에서 고찰할 수 있다.

강의 시 유의사항

- 이념적 지평이 아닌 정확한 팩트에 기초해서 대북지원 문제를 인식하도록 한다.
- 대북지원을 둘러싼 쟁점들은 상호 의사소통 교수기법을 도입하여 상호 토론이 이루어지도록 하는 가운데 합리적 대안들을 모색할 수 있도록 한다.
- 원조국가라는 한국의 위상과 통일문제의 지평 속에서 대북지원을 올바르게 인식할 수 있도록 한다.

1. 대북 인도적 지원의 의미

인도적 지원에 대해 경제협력개발기구(OECD) 산하 개발원조위원회(DAC)에서는, “긴급사태 시기 및 직후에 사람의 생명을 살리고 고통을 경감시키며 인간의 존엄성을 유지·보호하기 위한 활동”으로 정의하고 있다. 즉 국가간·민족간·부족간 전쟁이나 분쟁, 자연재해 등으로 기본 생명권이 위협받는 사람들을 구제하고 그들에게 가장 기본적인 필요(needs, 식량·물·보건·환경 등)와 권리를 제공하는 행위로 규정하고 있다. 이는 국제사회가 정치, 이념, 사상, 종교, 인종을 불문하고 위기에 처한 사람들을 위해 인간의 가치를 우선시하고 보편적인 인류애와 인도주의정신에 따라 이들을 구제해야 한다는 규범으로서, 대체로 선진국들이 저개발국의 빈곤 및 기아 퇴치, 심각한 정치적 복합적 위기상황에 놓여 있는 주민들의 인도적 상황개선 등에 윤리성·도덕성·책임성이 있다는 규범으로 작용하고 있다. UN은 탈냉전 이후 오히려 분쟁지역이 더 확산되고 빈곤한 지역의 기아와 인도적 상황이 더욱 심각해지자 2000년도에 ‘밀레니엄 개발목표’라는 것을 설정하고 OECD에 속한 주요 선진국들로 하여금 국내총수입(GNI) 대비 공적개발원조(ODA) 비중을 0.7%까지 늘릴 것을 권고한 바 있다.

국제사회의 이런 흐름속에서 북한은 1995년 이래 ‘만성적 식량위기국가군’에 분류되어 2010년도까지 유엔기구들(유엔인도지원조정국, 세계식량계획, 세계

밀레니엄 개발목표 (Millennium Development Goals)

- 2000년 9월 뉴욕 국제연합 본부에서 개최된 밀레니엄서밋에서 채택된 빈곤 타파에 관한 범세계적인 의제로, 2015년까지 빈곤을 반으로 감소시키자는 범세계적인 약속이다.
- 당시에 참가했던 191개의 국제연합 참여국은 2015년까지 ①극심한 빈곤과 기아 퇴치, ②초등교육의 완전보급, ③성평등 촉진과 여권 신장, ④유아 사망률 감소, ⑤임산부의 건강개선, ⑥에이즈와 말라리아 등의 질병과의 전쟁, ⑦환경 지속 가능성 보장, ⑧발전을 위한 전세계적인 동반관계의 구축 등을 합의하였다.



대북 식량지원 모습

보건기구, UN아동기금, 유엔인구기금, 유엔개발계획 등)로부터 약 17여억 달러에 이르는 인도지원을 받았다. 1995~2010년 동안 UN기구를 통해 북한에 가장 많이 지원한 나라는 미국, 일본, 한국 순으로 이 세 나라가 약 70%정도의 비중을 차지하고 있지만, 2005년도 이후부터는 미국, 일본의 지원이 급격히 감소하는 가운데 한국이 가장 큰 비중을 차지하는 국가로 되고 있다.

그러면 왜 국제사회의 지원이 감소함에도 불구하고 한국의 대북지원은 유지되었던 것일까? 가장 일차적인 원인은 북한이 2004년 8월 유엔의 대북인도적 통합지원을 거부한데 있지만, 2005년 이후 일본인 납치문제, 북핵문제의 악화 등으로 국제사회의 지원이 줄어들 수밖에 없었다. 인도적 지원은 본래 인도주의의 실현을 목표로 하므로 정치적 중립성·공평성·독립성과 무조건성 등에 입각해 이루어지지만, 인도지원을 받는 국가의 정부가 인도지원을 활용해 국제평화를 해치고 가장 필요한 취약계층에 대한 분배를 방해할 경우 지속되기 어렵다. 이 당시 우리나라의 경우 국제정세의 변화에도 대북인도지원을 해나간 것은 국제사회의 대북지원과 한국의 대북지원이 일정한 차이점을 갖고 있기

때문이었다. 국제사회와 달리 우리나라에 있어서 대북지원은 인류보편적 가치인 인도주의 정신을 구현한다는 보편성 외에, 북한 주민이 통일을 같이 만들어 나갈 한민족이자 동포이고 남북한 사이의 신뢰를 회복하고 통일의 기반인 민족공동체를 만드는 데 도움이 된다는 통일의 당위적 측면과 실용적 측면이 있다는 의미도 지니고 있다.

 개발원조위원회(DAC)

선진국의 개발도상국 원조를 통괄하는 경제협력개발기구(OECD)의 산하기구다. 1960년 DAG(Development Assistance Group: 개발원조그룹)으로 출범하였으나, 1961년 9월 OECD조약 발효와 함께 명칭을 Development Assistance Committee로 변경하여 OECD의 산하 위원회가 되었다. 경제정책위원회(EPC), 무역위원회(TC)와 더불어 OECD의 3대 위원회이다. 현재 유럽연합 집행위원회(EC)를 포함한 24개국이 회원국으로 가입되어 있다.

우리나라는 2010년도에 개발원조위원회(DAC)에 가입함으로써 세계 최초로 “원조를 받는 나라”에서 “원조를 주는 나라”로 탈바꿈하고 있다. 2010년도에 GNI의 0.12%인 약 11억 달러의 공적 개발원조(ODA)를 개발도상국들에 제공하기도 했다. 북한은 1인당 1천 달러도 안되는 최빈국으로서 보편적 인도주의정신에 따라 당연히 우리의 인도지원 대상 국가에 들어간다. 그러나 이런 문제가

아니더라도 한반도 북부지역인 북한지역에서의 심각한 기근과 이로 인한 대규모 탈북자의 발생 그리고 먼 훗날 통일국가의 같은 구성원이 될 북한 어린이·청소년들의 영양실조 및 민둥산의 확대 등은 우리 사회에 직접적으로 영향을 미칠 수밖에 없는 요인이기에 대북지원이 통일의 과정에 있어서 필수적인 통일기반 조성사업이 되어야 함을 인지시키고 있다. 그러면서 대북지원은 분배의 투명성 문제가 있지만, 남북한 사람들 간의 인적 접촉면을 넓히고 북한주민들로 하여금 남한에 대한 우호감정을 갖게 만들어 민족동질성을 일깨울 뿐만 아니라, 남북한간 군사적 대치상황을 부분적으로 이완시키는 기능주의적 효과도 가져올 것으로 기대되고 있다.



유네스코의 대북지원

그렇지만 다른 한편 대북지원은 남북한이 휴전체제 하의 분단상황 내에 놓여 있고, 북한의 남한에 대한 군사모험주의적 행동에 영향을 받을 수밖에 없는 특수성도 지니고 있다. 남북한 간 신뢰를 회복하고 군사적 긴장관계를 완화할 목적으로 대북지원이 이루어지는데, 그와 상반된 결과가 야기되면 이 또한 우리 사회에 영향을 미치는 변수이기 때문에 영향을 받을 수밖에 없다.

즉, 대북지원은 보편적 인도주의 정신의 발현 이외에 한반도 분단상황과 남북관계의 변화 그리고 통일이라는 복합적 맥락 속에서 이해되어야 하는 특수성을 갖고 있다. 대북지원은 그 목적이 다중적일 수밖에 없으며, 인도지원을 함에 있어서 무조건성과 조건성이 결합되는 이중성을 띠 수밖에 없다. 역대 모든 정부가 인도적 대북지원은 이루어져야 한다는 기본 입장을 취하면서, 다른 한편 남북관계 및 한반도 상황에 따른 대북정책을 수립하고 이에 상응해 대북 지원정책을 취하는 것은 바로 이러한 맥락 때문이다.

2. 대북 인도적 지원 상황이 반복되는 배경

가. 구조적·만성적인 북한의 식량난

북한은 국토의 80% 이상이 산지이고 경작지도 약 7:3 비율로 논보다 밭이 더 많은 구조이다. 일반주민들에게 주식인 쌀보다 옥수수가 될 수밖에 없었고, 식량의 완전 자급 자체가 불가능한 상황이었다. 북한 당국은 1976년부터 토지 집약적 농법이라고 할 수 있는 이른바 ‘주체농정’이라는 것을 도입하여 새 땅찾기 운동, 간척지 개간, 다락밭 개간, 밀식재배 등을 통해 식량을 증산해왔고, 1970년대 말까지는 식량수급에 그럭저럭 문제가 없었다.

그러나 1980년대 이후부터 상황은 달라졌다. 1980년대에 들어와 사회주의 계획경제 및 협동농장 생산방식의 모순 누적으로 농업생산성이 조금씩 둔화되기 시작했다. 그리고 사회주의경제권이 개혁·개방의 길로 나아감에 따라 이들 국가들로부터 농업원자재 관련 지원이 줄어들기 시작했다. 게다가 북한은 1986년 국제사회에서 채무불이행 국가로 지정되고 외화마저 부족하게 됨으로써 자체 식량수입도 어려워지기 시작했다. 이에 따라 북한은 1985년부터 1인당 700g씩 배급하던 것을 546g으로 감량배급하고 다양한 대체식량을 도모하는 방법으로 식량부족 문제에 대처해나가기 시작했다. 탈북자들에 의하면 1980년대 후반쯤 오면 함경북도 등 북부지역이나 강원도 일부지역에서는 이미 배급이 서너달씩 중단되고, 배급이 되더라도 공식 배급량에 미달한 채로 배급되고 있었다고 한다.

그렇지만 1990년 사회주의경제권의 붕괴로 인해 북한경제에 1992년부터 나타나기 시작한 산업생산력의 마비와 1993년부터 5년간 연이어 진행된 자연재해는 결국 1990년대 중반경 북한에 ‘기근’을 초래할 수밖에 없었다. 1995~1998년간 북한의 식량생산량은 평균 369만 톤으로서 식량부족량은 평균 153

북한의 식량 수급량 및 부족량 추이

(단위: 만 톤)

연도	1985~1992	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
최소소요량	평균 520만 톤	534	529	530	495	504	518	524	536
전년도생산량	평균 420만 톤	413	345	369	349	389	422	359	395
부족량	100만 톤 내외	121	184	161	146	115	96	165	141
연도	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
최소소요량	542	548	545	560	543	540	548	545	545
전년도생산량	413	425	431	454	448	401	431	411	420~430
부족량	129	123	114	106	95	139	117	134	115~125

주 1) 최소소요량은 감량배급기준으로 계산

2) 2010년 생산량은 개인발, 경사지 생산량도 포함한 추정치(권태진·남민지, 2011)

자료: 농촌진흥청

만톤이었다. 이 시기에 북한에서는 집중적으로 식량부족으로 인한 사망자가 나타나고 탈북자도 본격적으로 생겨나기 시작했다. 북한의 기근은 외부사회에서 잘 알려지지 않은 상태에서 진행되고 다른 아프리카 국가들과는 달리 북한 정부 당국의 사회통제력이 잘 유지되는 가운데 대부분의 주민들이 영양실조 상태에 빠져드는 방식으로 전개되었기 때문에, 국제사회에서는 북한의 기근을 ‘조용한 기근’ 혹은 ‘스텔스 기근’이라고 부를 정도였다.

북한은 2000년대 이후 90년대 중반경과 같은 극단적인 기근상황에서 벗어나 있다. 국제사회와 우리정부가 10년도 넘게 긴급구호 및 농업복구 지원을 함으로써 어느 정도 식량 및 농업위기를 극복할 수 있었다. 또한 텃밭, 폐기밭 등 개인발 경작이 활발해지고 시장도 활성화되어 과거와 달리 시장에서의 식량유통이 많아졌기 때문이다.



북한 보육원의 어린이들

그러나 <북한의 식량 수급량 및 부족량 추이>에서 보듯이 북한은 2000년대 이후에도 연평균 120만 톤 정도의 식량부족을 겪고 있다. 특히, 2006년 이후 북한당국의 반복적으로 호전적 대외정책과 시장통제정책을 행하고 있고 2011년 현재 기상악화로 인한 식량작황 부진까지 겹쳐 북한 주민들은 2000년대 이후 가장 나쁜 식량사정에 처해 있으며, WFP 등 UN기구들은 북한 주민들 중 긴급구호 대상을 90년대 중반경처럼 600~800만 명으로 잡고 있는 실정이다.

나. 열악한 영양 및 보건의료 실태

북한 주민들은 90년대 중반경부터 식량난이 본격화된 이후 거의 15년도 넘게 장기간의 불충분한 영양섭취, 제한된 에너지 섭취, 부족한 단백질 섭취, 쌀·옥수수·감자 등 곡물의 산나물과 같은 대체식품 섭취 등으로 인구의 약 1/3 정도가 영양실조 상태에 처해 있다. 즉 2011년 7월 세계식량계획이 발표한 '2011년 세계 기아현황 지도'에 따르면 북한은 몽골, 인도와 더불어 인구의 20~34%가 만성적 영양결핍 상황인 비교적 높은 국가군(4단계 국가군)에 속해 있다.

영양결핍 비율을 기준으로 한 국가분류(WFP)

- 1단계 국가군: 영양결핍증 인구의 5% 미만(극히 낮은 국가: OECD국가)
- 2단계 국가군: 영양결핍증 인구의 5~9%(아주 낮은 국가)
- 3단계 국가군: 영양결핍증 인구의 10~19%(비교적 낮은 국가)
- 4단계 국가군: 영양결핍증 인구의 20~34%(비교적 높은 국가: 북한, 몽골 등 아시아 저개발국가)
- 5단계 국가군: 영양결핍증 인구의 35% 이상(아주 높은 국가: 아프리카국가)

영양결핍증이 인구의 35% 이상인 아주 높은 국가들은 케냐, 짐바브웨, 르완다 등 아프리카 국가들이다.

북한 주민들의 이와 같은 저조한 영양상태를 남한과 비교해 보면 심각해진다. 남한 주민의 경우 2008년도 기준으로 하루 평균 영양공급량이 약 2,870kcal 인 반면, 북한의 경우에는 약 1,600kcal대로서 거의 1,000kcal 이상 차이가 나는 것으로 나타나고 있다. 개인의 영양섭취수준은 영유아사망률, 모성사망률, 신장 및 기대수명 등 보건지표로 연결되기 마련인데, 이를 남북한 간 비교해 보면 다음 표와 같다. 즉, <주요 보건지표의 남북한 비교>를 보면 북한은 영유아 사망률이 남한의 10.9배, 모성사망률은 5.1배나 높다. 기대수명은 남녀 모두 10세 이상 남한이 높고, 20대의 신장도 남한이 평균 10cm 가까이 큰 것으로 나타나고 있다. 그러나 10대의 경우 많은 NGO단체들이 남한에 정착한 탈북청소년을 대상으로 비교해 보면 거의 15cm 정도 차이가 나는 것으로 알려지고 있다.

주요 보건지표의 남북한 비교

	영유아사망률 (2005~2010년: 1천 명당, 명)	모성사망률 (2007년: 10만 명당, 명)	신장(20대기준) (2005~2010년, cm)		기대수명 (2010년: 세)	
			남자	여자	남자	여자
남한	4.4	13	174.2	161.4	76.2	82.9
북한	48.0	67	165.4	154.9	64.9	71.7

주: 모성사망률 통계는 세계인구기금 2007년 『세계인구현황』에서 인용
자료: 통계청, 『북한의 주요통계지표』(2010)



대북 의료지원

90년대 중반경 이후 식량난 속에서 태어난 북한의 청소년들을 일명 “꽃제비 세대”라고도 부르는데, 이들의 연령 대비 키, 체중 등을 남한의 10대들과 비교해 보면 아주 크게 차이가 나고 있다.

북한의 이러한 열악한 보건지표 상황은 결국 빈곤국가에서 흔히 볼 수 있는 질병상태로 연결되는데, 이는 통일 이후 인구통합을 고려해 볼 때 심각한 수준에 이르고 있다고 할 수 있다. 1990년대 후반경 식량난이 극심하게 진행될 당시 북한의 3대 질병은 콜레라, 파라티프스, 위장병 등 갑작스러운 재난으로 인한 유행성 질병이었다. 그런데 최근에는 북한의 3대 질병으로 결핵, 간염, 위장병 등으로 알려지고 있다(좋은 벗들, 북한소식지 419호). 이는 장기간 진행된 영양결핍증과 7:3밥, 5:5밥(옥수수·감자 등 곡물과 대용식품의 비율) 식으로 북한주민들의 섭취 식품이 열악해지면서 나타난 증세이다. 2011년 7월 한미경제연구소에서 미국 스탠퍼드대 의대 역학센터와 ‘조선의 그리스도인 벗들’이라는 미NGO단체가 합동으로 발표한 보고서에 의하면, 북한에서는 최근 90년대 중반 대기근 이후의 후유증 및 나아지지 않는 식량사정으로 결핵발병률이 급격히 증가했다고 한다. 94년 북한의 결핵환자가 인구 10만 명당 38명이라고 북한 보건성이 WHO에 보고했으나, 90년대 후반에는 100명을 넘어섰으며 2006년 10만 명당 178명, 2010년에는 10만 명당 370명으로, 인구 10만

명당 90명인 한국의 4배에 달하고 아프리카 국가들 외에는 최고 수준인 것으로 파악되고 있다.

북한의 현재 의료산업 실태는 경제난 이후 공공의료 서비스에 대한 투자가 중단됨으로써 거의 붕괴되어 있다고 봐야 한다. 그래서 이렇게 급속하게 늘어나고 있는 결핵환자에 대한 치료가 국가적 의료시스템으로 대처되지 못하고 주민 개개인의 응급처치 방식으로 대응되고 있는 실정이다. 북한의 무상치료제는 제도상 유지되고 있지만, 병원에 가도 약이 없고 병원의료 수준도 열악해 주민들이 개별적으로 장마당에서 약품을 구입하거나 민간요법으로 대처하고 있는 상황이다. 2000년대 이후 국제사회와 남한의 보건의료 분야지원이 증대할 때에는 그나마 질 좋은 약품을 장마당에서 구입할 수 있었지만, 지원이 축소·중단된 이후에는 아주 어려운 상황에 처해 있다

다. 북한의 왜곡된 식량배급체계와 구조적으로 존재하는 취약계층

북한의 식량배급체계는 원래 전 주민이 조직생활을 하도록 하고, 각 조직(기업소, 기관, 군대 등)에서 배급받는 식량배급권을 가지고 해당 양정소에서 공짜나 다름 없는 저렴한 가격의 국정가격으로 식량을 공급받을 수 있게 하는 시스템이었다. 전 노동당 비서 황장엽씨의 말에 따르면 1996년 식량난이 닥쳐 중앙집중적 식량배급체계를 유지하기 어렵고, 국가가 전주민계층에게 식량을 조달할 수 없게 되자, 김정일이 “주민의 1/4은 국가가, 1/4은 기관·기업소가, 1/4은 주민 스스로, 1/4은 원조로” 식량을 조달하도록 하라고 지시하였다고 한다. 이후 북한의 식량배급체계를 계층별로 살펴보면 다음 도표와 같은 상황으로 전개되고 있다. 즉 평양에 거주하는 당·정·군 간부와 일부 주민, 보안기구에 종사하는 종사자들과 지방 당·정 간부들, 군인, 군수공장 및 특별히 관리하는 1급 국영기업종사자 등 약 25% 정도만 국가가 공식배급체계

북한의 배급체계와 순위

1순위	당 중앙기관, 각급 당위원회 소속 구성원, 평양 중심구역 = 100만 명, 정상배급, 감량배급
2순위	군대를 포함한 기타군사인원 = 150만명 인민무력부(110만 명), 인민보안성, 국가안전보위부, 작전부 후위사령부 등 직장에서 배급, 감량 배급
3순위	군수공장 50만명 (약150 × 3,300명) × 5인가족 = 250만 명 특급기업소 30만 명 × 5인가족 = 150만 명, 기업소 공급, 감량배급
4순위	일반노동자(일반기업소, 노동자, 교사, 의사, 서비스직) = 600만 명, 지역배급체계, 배급 없음, 명절때나 2~3일 배급
농민	배급 대상에 속하지 않는 농민 인구 = 800만 명 수확량에서 배급, 균량미 조달로 4~6개월분만 분배
기타	교화소, 단련대, 정치범 수용소 등 정치관련 기관 수용자 무직자 (가정주부, 노인, 고아 등)

를 통해 식량을 공급해 주고, 나머지 75%의 주민들은 사실상 알아서 조달하는 시스템으로 되어 있다.

구체적으로 살펴보면 공장, 기업소, 기관들에 소속되어 있는 노동자들의 경우 해당 기업소, 공장, 기관들에서 부분 조달해주기도 하지만, 대부분은 장사, 개인발 경작, 임노동 등 다양한 개인경제활동을 통해 시장에서 식량을 조달하고 있는 실정이다. 인구의 1/3 정도를 차지하는 농민들의 경우에는 연말 결산 시 내년 식량을 분배받기 때문에 그럭저럭 나은 편이었지만, 최근 북한 당국이 균량미 징수를 강력하게 하고, 각종 명목의 강성대국 건설 비용들을 부담하



식량증산을 촉구하는 퍼레이드(2000.3)

계 함으로써 사실상 4~6개월치만 분배받고 있는 실정이다. 이 때문에 농민들 역시 부족 식량을 다양한 개인경제활동을 통해 조달하지 않으면 안된다. 최하 위계층에 속하는 약 20~25%의 사람들은, 장사밑천도 없고 소토지 농사도 하기 어려운 빈민층·장애인·고아·노인·교화소 등 수용인원들인데, 말 그대로 취약계층으로서 아예 국가의 배려대상에서도 제외되어 있는 사람들이다.

2000년대 이후 가장 어려운 식량사정에 처한 2011년 현재 북한은 점점 공식 배급체계를 통해 식량을 조달하는 계층이 줄어들고 있다. 사실상 시장공급체계가 식량배급체계를 대체하고 있다. 이 때문에 당국이 시장을 통제하게 되면 시장을 통한 식량공급도 곤란해지고 이에 따라 빈민층이 늘어나게 되는데, 특

선군경제정책

- 김정일이 고난의 행군 이후 선군정치를 표방하면서 이를 뒷받침하기 위해 내걸은 김정일시대 북한의 경제정책이다.
- 북한은 선군경제정책이란, “군사를 우선시하는 노선에 따라 국방공업 우선발전을 최우선으로 하면서 경공업·농업의 동시발전을 추구하는 정책”이라고 주장하지만, 국방공업 우선 발전에 민생경제는 후순위로 되어 있는 경제정책이다.

히 최하위계층에 속한 사람들이 어려움에 처하게 된다. 이들은 심하게 식량가격이 올라가거나 화폐개혁과 같은 것을 통해 그나마 가지고 있던 보유 화폐도 빼앗기게 되면 그대로 기근 위기에 들어가게 되는 계층들이다. 이들 취약계층들은, 북한당국이 체제유지를 위해 군수공업을 우선시하는 선군경제정책을 시행하고 있기 때문에 국가의 정책에서도 배제되어 있는 대상들이다. 결국 이들의 생명권 유지문제는 외부원조로 충당할 수밖에 없다.

3. 대북 인도적 지원의 규모

가. 정부차원

우리 사회에서는 대북인도적 지원이 오랜 기간 동안 지속되는 데 대한 피로감 뿐만 아니라, 그 효과성에 대해서도 의문을 표시하는 사람이 많다. 따라서 이를 객관적으로 검토하기 위해서는 우선 지난 15년동안 진행된 대북지원의 내



정부 대북지원

대북지원 총괄적 현황

(단위: 억 원)

			'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03
정부차원	무상지원	당국차원	1,854				339	944	684	832	811
		민간단체를 통한 지원						34	62	65	81
		국제기구를 통한 지원		24	240	154	-	-	229	243	205
		계	1,854	24	240	154	339	978	975	1,140	1,097
		식량차관	-	-	-	-	-	1,057	-	1,510	1,510
	계	1,854	24	240	154	339	2,035	975	2,650	2,607	
	민간차원(무상)	2	12	182	275	223	387	782	576	766	
총액			1,856	36	422	429	562	2,422	1,757	3,226	3,373
			'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11. 1~7	합계
정부차원	무상지원	당국차원	949	1,221	2,000	1,432		0	183 ⁰⁾		11,249
		민간단체를 통한 지원	102	120	134	216	241	77	21		1,153
		국제기구를 통한 지원	262	19	139	335	197	217	-		2,264
		계	1,313	1,360	2,273	1,983	438	294	204		14,666
		식량차관	1,359	1,787	-	1,505	-	-	-		8,728
	계	2,672	3,147	2,273	3,488	438	294	204		23,394	
	민간차원(무상)	1,558	779	709	909	725	377	200		8,462	
총액			4,230	3,926	2,982	4,397	1,163	671	404		31,885

용을 주체별로, 내용별로 검토해 볼 필요가 있다. 이에 따라 우선 총괄적인 대북지원의 규모부터 살펴보면 다음과 같다.

1995~2010년 동안의 15년간 진행된 대북지원규모는 정부·민간차원 합쳐 원화로 약 3조 1천억 원, 달러로는 29억 5천만 달러 정도이며, 연간 1.9억 달러 즉 2,000억 원 정도 된다. 이 중 15년간 정부지원 규모는 2조 3천억 원이고 민간차원 규모는 8,400억 원 정도이다. 총 3조 1천여억 원 지원의 약 74%를 정부가, 약 26%를 민간차원에서 지원했다.



정부의 대북지원은 당국간 직접지원(비료, 쌀 등), 국제기구를 통한 지원, 민간단체를 통한 지원 등 3가지 경로로 이루어졌는데, 정부의 총 지원규모 2조 3천여억 원 중 당국간 직접지원 규모가 총 1조 9천여억 원(차관형태로 지원된 쌀지원 포함)으로서 85%, 국제기구를 통한 지원이 2,264억 원으로 9.6%, 민간단체를 통한 지원이 총1,153억 원으로서 4.9%를 차지한다. 따라서 대북지원의 압도적 역할은 정부였다고 할 수 있는데, 대북지원에서의 정부의 이러한 큰 역할은 결국 대북지원이 인도주의정신 및 민족복리 정신에 입각해서만 이루어지지 못 하고 그때 그때마다의 정부의 대북정책의 방향성에 좌우될 수밖에 없는 성격을 갖게 만들었고, 남남갈등의 핵심요소가 되었다.

다음 <정부별 인도적 대북지원 현황>을 보면 3조 원이 넘는 전체 지원액에서 김영삼정부 10%, 김대중정부 24%, 노무현정부 62%, 이명박정부 6% 정도의 비중을 나타내고 있다. 특히 노무현정부 시절에 대북지원 규모는 김대중정부 시절보다 2.2배가 됨으로써, 대북지원 규모 확대에 따른 효과성, 투명성 문제

정부별 인도적 대북지원 현황('11년 7월 말 현재)

구분	김영삼정부	김대중정부	노무현정부	이명박정부	계
기간	'95.6~'98.2 (32개월)	'98.3~'03.2 (60개월)	'03.3~'08.2 (60개월)	'08.3~'11.7 (41개월)	'95.6~'11.7 (193개월)
정부차원 ①	2,118억 원 26,172만 달러 (12%)	6,153억 원 49,977만 달러 (23%)	14,226억 원 136,667만 달러 (63%)	897억 원 7,785만 달러 (3%)	23,394억 원 220,600만 달러 (100%)
민간차원 ②	196억 원 2,236만 달러 (3%)	2,404억 원 19,125만 달러 (26%)	4,607억 원 43,073만 달러 (59%)	1,284억 원 10,864만 달러 (14%)	8,491억 원 75,298만 달러 (100%)
총계 (①+②)	2,314억 원 28,408만 달러 (10%)	8,557억 원 69,102만 달러 (24%)	18,833억 원 179,740만 달러 (62%)	2,181억 원 18,648만 달러 (6%)	31,885억 원 295,898만 달러 (100%)

정부차원 대북지원의 내역('95~2011.7)과 비중

구분	내역	총액
식량지원 (무상+차관)	<ul style="list-style-type: none"> • 국내외쌀 265.5만 톤 • 중국 옥수수 20만 톤 (합계 285.5만 톤) 	11,008억 원 (46.2%)
비료	<ul style="list-style-type: none"> • 국내비료 251.5만 톤 	7,872억 원 (33%)
긴급구호	<ul style="list-style-type: none"> • 용천재해 구호품, 조류인플루엔자 의약품, 수해복구, 구제역, 산림병해충방제, 성홍열 등 	1,524억 원 (6.3%)
민간단체를 통한 지원	<ul style="list-style-type: none"> • 개별사업, 정책사업, 합동사업, 영유아지원사업, 농산물수송비 지원 등 	1,153억 원 (4.8%)
국제기구를 통한 지원	<ul style="list-style-type: none"> • WFP를 통한 식량지원 1,434억 원 • WHO를 통한 영유아, 말라리아지원 589.6억 원 • UNICEF를 통한 취약계층, 영유아지원 217억 원 • 기타 국제기구 지원 26억 원 	2,266.6억 원 (9.5%)

가 본격적으로 제기되었다. 북한은 가장 많은 지원을 받고 있는 이 당시 2002년 10월 미국 켈리 특사의 방북 이후 제2차 북핵위기를 진행하고, 결국 2006년 제1차 핵실험을 행하였으며, 내부적으로는 2005년 하반기부터 시장통제정책 및 계획경제의 강화정책에 들어가고 있었다.

정부차원 대북지원 내역을 들여다 보면, 전체 정부차원 대북지원에서 식량지원이 46.2%, 비료지원이 33%로 이 두 내역이 총 79.2%가 되었고, 나머지 긴급구호가 6.3%, 민간단체를 통한 지원이 4.8%, 국제기구를 통한 지원이 9.5%를 차지하였다. 정부차원의 지원은 사실상 식량과 비료지원에 치중되었고, “고기 잡는 법”을 가르쳐주기 보다 “고기 자체를 주는 방식”으로 문제가 많았다고 할 수 있다. 정부보다 투명성을 보다 크게 확보할 수 있는 민간단체 및 유엔기구를 통한 지원은 약 15% 비중밖에 안되었다. 민간단체나 유엔기구는 일반 주민에 혜택이 많이 돌아가는 취약계층에 대한 지원을 집중하므로, 북한 당국의 통제가 있지만 부분적이거나 투명성을 확보한다고 할 수 있다.



북한 어린이를 위한 지원 촉구 행사

나. 민간차원

NGO단체들의 대북지원은 민족의 동질감 회복과 민족공동체 형성이라는 대의명분 아래 진행 되었다. 그 결과 민간단체들의 대북지원액은 다음의 <민간차원 대북지원 현황>에서 보듯이, 지난 15년간 8,491억 원으로서 전체 대북지원액 3조 1천여억 원의 약 26%의 비중을 차지하고 있다.

민간단체들의 대북지원활동은 정부의 인도적 지원사업을 보완할 뿐만 아니

민간차원 대북지원 현황

(단위: 억 원)

구분	'95	'95	'95	'95	'95	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11.1~7	계
한적	2	12	182	275	157	113	286	90	70	441	46	44	40	4	0	16	-	1,778
민 간 단 체	단체	-	-	-	10	12	19	25	29	33	44	58	66	64	59	42	15	
	금액	-	-	-	66	274	496	486	696	1,117	733	665	869	721	377	184	29	6,713
계	2	12	182	275	223	387	782	576	766	1,558	779	709	909	725	377	200	29	8,491



한 시민단체가 보내는 대북지원 물자가 인천항을 출발하는 장면

라, 남북간 갈등관계에서도 동포애와 인도주의정신을 발휘하여 민족동질성을 유지하고 갈등관계의 완충적 역할을 한다. 이에 정부는 처음에는 대한적십자사를 통해서만 지원을 하도록 창구단일화를 유지하다가, 1998년 9월 창구다원화 조치를 취하여 민간단체들이 직접적으로 대북지원활동을 하도록 하였다. 그리고 2000년부터 재정이 취약한 민간단체들의 대북지원활동을 활성화하기 위하여 남북교류협력기금을 활용해서 민간단체를 통한 지원활동도 해왔다. 이 규모는 지난 15년간 총 1,153억 원이었는데, 민간단체 지원액 8,491억 원까지 합하면 민간단체들의 지난 15년간 지원활동 규모액은 9,553억 원으로 거의 1조 원에 달한다. 이러한 양적인 발전속에 대북지원 민간단체들은 2011년 현재 91개에 이르고 있다.

민간단체들의 대북인도적 지원활동이 의미있는 것은, 첫째 정부 당국간 차원에서 모니터링할 수 없는 평양 이외의 지방에도 구호활동을 할 수 있고, 둘째 체제유지계층이 아닌 취약계층 지원활동을 직접적으로 행할 수 있기 때문이다. 그리고, 셋째 현금이 아닌 다양한 물품들(의약품, 농기자재, 연탄, 밀가

대북지원 단체들의 활동구분

구분	대북지원 단체들
일반구호 (종교단체)	천주교서울대교구 민화위, 한국 JTS, 예장총회사회부, 한국기독교총연합회, 감리교서부연회, CCC, 평불협, 은혜심기운동본부(원불교), 민족공동체추진본부(조계종)
보건 · 의료	유진벨재단, 어린이의약품운동본부, 남북어린이어깨동무, 대한결핵협회, 대한의사협회, 한국건강관리협회, 나눔인터내셔널, 그린 닥터스, 샘복지재단, 한국국제보건의료발전재단, 대한의공협회, 남북구강보건의료협회, 인터내셔널에이드한국본부, 한국국제기아대책기구
농업 · 환경	국제옥수수재단, 월드비전, 남북농업발전협력민간연대, 통일농수산본부, 평화의 숲, 한겨레영농조합법인, 북고성군농업협력단, 남북민간경제교류협의회, 농협중앙회, 우리민족서로돕기운동본부
사회 · 복지 (취약계층)	남북나눔운동, 굿네이버스, 한민족복지재단, 좋은 벗들, 등대복지회, 장미회, 민족사랑나눔, 평화3000, 남북나눔공동체, 남북함께살기운동, 선한 사람들, 우리겨레하나되기운동본부, 세계밀알연합회, 동방사회복지회, 한국복지재단, 21세기통일봉사단, 새천년생명운동, 연탄나눔운동본부
문화 및 기타	남북경제문화협력재단, 한겨레통일문화재단, 평화문제연구소, 한국청년회의소, 남북협력강원운동본부, 남북협력제주도운동본부, 새마을운동중앙회, 한국YMCA전국연맹, 유네스코한국위원회, 민화협, 경남통일농업협력회, IDF한국위원회, 국제라이온스 한국연합회

주: 여기 언급된 단체들은 오랜 기간 지원사업을 지속적으로 해온 단체 위주이고, 현재(2011. 7월 말) 통일부가 대북지원사업자로 지정한 민간단체는 총 91개에 이르고 있음
 자료: 김병로, "민간단체의 대북지원 분야별 현황과 과제" 인용

루, 씨감자, 분유 등)을 직접 지원할 수 있고, 넷째 농업인, 의료인, 관료, 기술자 등 북한의 각 분야 사람들과 직접 만나 남북한 이질성을 직접적으로 줄여나가는 역할을 할 수 있기 때문이다. 물론 북한 당국은 우리 민간단체들의 지방이나 취약계층 및 각 분야 전문가들에 대한 접근을 최대한 차단하려 노력했었다.

그러나 선군경제정책으로 북한사회의 양극화가 확대되고 북한당국이 돌보지 못하는 취약계층들의 빈곤문제가 더욱 노출되자, 북한당국은 2005년 이후부터 과거보다 유연한 태도를 보이기 시작했다. 마침 대북지원 민간단체들은 2005년경부터 대북지원 피로감이 노출되고 있었고, 긴급구호 방식의 한계를

느끼고 있었던 터라 자연스럽게 프로젝트 방식의 지원, 그리고 일부 지자체와 협력하여 개발지원 형태를 도입하기 시작했다. 각 지원단체들의 설립목적 및 전문성에 따라 지원활동을 분업화, 전문화해 나가기 시작했다. 민간단체들은 긴급구호활동을 하면서 2004년 용천사태 이후부터는 일종의 개발지원 형태로 전환해 나갔다. 즉 보건의료분야에서는 병원개보수, 구충사업, 제약생산시설 복구, 결핵퇴치사업 등을 하고, 농업·환경분야에서는 씨감자 생산사업장 건설, 염소목장 건설, 종자개량기술 제공, 삼림복구사업, 협동농장 지원과 병행한 농촌주택개량·유치원·병원 등 개보수, 취약계층 분야에서는 고아원·육아원·소학교 급식제공 및 학용품제공, 문화협력 분야에서는 고구려고분벽화 보존기술 제공, 개성 만월대 공동 발굴, 남북한 공동 국어사전 편찬 등 그야말로 전방위적으로 지원사업을 확대해 나갔다.

그러나 2006년 북한이 핵실험을 한 이후 민간단체들의 지원활동에 어려움이 나타나기 시작했다. 민간단체들의 대북지원 재정자금은 자체 모금과 남북교류협력기금에 의한 정부지원으로 구성되는데, 핵실험으로 자체 모금이 어려워지기 시작하고 국민들의 대북지원 효과성 문제제기가 본격화되었다. 특히 2008년 이후 남북관계가 경색되면서 민간단체들의 대북지원활동은 2007년 900여억 원 규모에서 2010년 200여억 원 규모(정부의 남북경협기금 지원도 포함)로 위축되었다. 그렇지만 민간단체들은 2010년 북한의 수해지원처럼 정말 지원이 절실한 취약계층에 대한 지원을 지속함으로써 남북한 신뢰를 유지해나가는 데 일정 부분 역할을 유지하고 있다.

4. 대북 인도적 지원의 평가

가. 대북지원을 둘러싼 갈등의 표출

냉전시대에는 대북지원 자체가 없었고, 이로 인해 남한 내에서의 갈등도 있을 수 없었다. 그러나 2000년대 이후 남북 교류협력이 활성화되고 대북지원이 확대되면서 다양한 관점에서의 남북갈등이 본격화되기 시작했다. 특히 대북지원이 2000~2010년 동안 연평균 2,800여억 원(2~3억 달러)규모로 지속되고 2007년에는 4억 달러가 넘는 사상 최대치로까지 확대되자 우리 사회에는 ‘퍼주기’라는 상징적 표현으로 이념갈등이 본격화되기도 했다. 이는 양적 확대가 있다면 그 만큼 의도했던 결과와 효과들이 있었는지 지출 대비 효과성 측면에서의 논란보다는, 이념적 대립 측면에서의 갈등이 컸다.

사회가 다양화된 만큼 어느 한 사안에 대한 우리 사회내 견해들도 천차만별일 수밖에 없다. 그러나 지나친 대결적 갈등은 삼성경제연구소가 2009년 우



대북지원 재개를 촉구하는 집회 모습

리 사회내 사회적 갈등 비용이 GNP 대비 27%라고 추산했듯이, 사회성장 잠재력을 깎아먹고 많은 사회적 비용을 만드는 요인이 된다. 특히 통일관련 이슈에서의 지나친 갈등은 우리의 통일잠재력을 감소시킬 수밖에 없다. 어떤 사안에 대한 평가를 내릴 때는 사전적인 개인의 가치관에 따라 모, 아니면 도라는 식으로 판단하기보다는 양면성을 다 살펴보고 합리적으로 접근할 필요가 있다. 모든 문제가 그러하듯 어떤 현상의 결과에는 양면성이 존재하기 때문이다.

사회통일교육 현장은 남남갈등을 축소시키고 통일관련 논의의 합의점을 이룩하는 데 역할을 해야 하므로, 그런 의미에서 여기에서는 지난 15년동안 전개되어 온 대북지원의 긍정적 측면, 부정적 측면 양자를 다 살펴보고 합리적인 발전과제들을 모색해 보고자 한다.

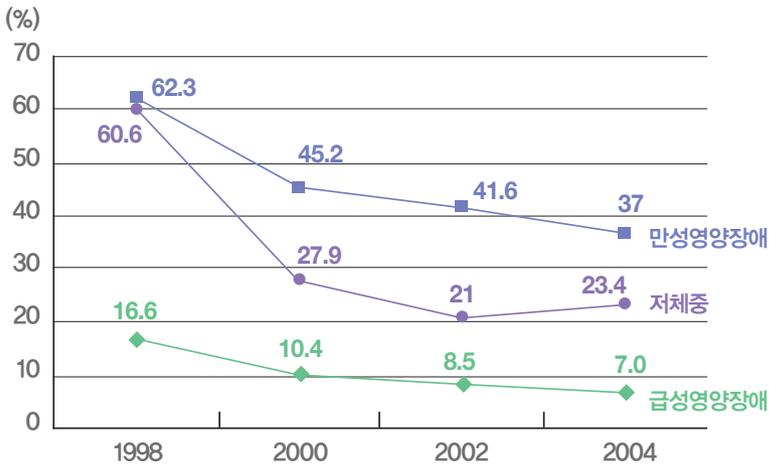
나. 대북지원의 긍정적 측면

1 북한 식량사정을 호전시켰다.

2000년대 이후 북한의 식량생산량은 평균 410만 톤대였고 매년 평균 부족량은 120만 톤 정도였다. 이런 상황에서 2007년까지 우리 정부의 매년 쌀 30~40만 톤 지원과 연평균 비료 30만 톤 지원은 북한이 1990년대 후반 기근에서 벗어나는데 결정적으로 기여했다고 볼 수 있다. 비료 1톤의 지원은 식량 2~3톤의 증산 효과를 가져오므로, 2007년도까지의 식량지원은 사실상 매년 90~100만 톤 정도였다고 볼 수 있다.

2 북한주민의 인도적 상황을 개선시켰다.

북한 어린이 영양실태



앞의 절에서 살펴보았지만, 보건지표면에서 북한 주민의 인도적 상황은 아프리카 국가들에 근접한 수준이다. 그러나 지속적인 인도지원으로 북한 어린이 6세미만의 만성영양장애, 저체중, 급성영양장애 등이 개선된 것으로 1998년/2004년 북한·WFP·FAO·UNICEF 합동 조사에서 나타났다. 즉 6세미만 북한 어린이의 만성 영양장애가 98년 조사에서는 62.9%였으나 2004년에는 37%로 하락했다. 그렇지만 국제사회의 대북지원이 감소한 이후 2009년도에 다시 조사했을 때, 6세미만 어린이의 만성 영양장애 실태는 43.1%로 다시 증가한 것으로 알려지고 있다.

3 남북한 주민 간 접촉점을 넓히고 북한 주민의 생활을 개선시켰다.

대북지원에는 반드시 모니터링이 필요하고 이 과정에서 남북한 주민들은 접촉하게 되어 있다. 북한 당국으로서는 남한 사람들이 북한 주민을 접촉하는 것을 최대한 차단하려 했지만, 민간단체들의 지원이 점차 평양 이외 내륙지역으



평양 식량공급소에서 방북 중인 우리 측 대표단이 식량배급 과정을 확인하는 모습(2000년)

로 확대되고 각 분야별로 전개되어 나가면서 남북 주민 간 접촉면이 다변화되어 나갔다. 정부차원 지원의 경우 민간단체들 만큼 모니터링이 안되지만, 남포·원산·홍남·해주·송림·신의주 등으로 지원창구가 넓혀지면서 적어도 지역주민들에게 알려지게 되었다. 비료의 경우 특히 대한민국이라고 쓰여진 비료부대가 협동농장 및 일반주민들에게 2차, 3차로 재활용됨으로써 북한의 주민들에게 민족동질감을 갖도록 하였다. 물론 쌀의 경우 특권계층에 우선 분배됨으로써 투명성의 논란이 많았지만, 쌀이 남쪽에서 항구로 들어왔다는 소문만 나도 장마당의 쌀 가격이 하락하여 주민들이 좀 더 수월하게 쌀을 구입하게 하였다고 탈북자들은 전하고 있다. 덧붙여 최근 상당수의 탈북자들은 남한에서의 지원이 일반주민들에게 그대로 혜택이 돌아오지 않지만, 남쪽에서 식량지원이 있을 경우 당국이 균량미를 내라는 등 달달볶는 것에 덜 시달렸다고 전하기도 한다.

다. 대북지원의 부정적 측면

1 분배투명성이 미약하여 북한체제에 기여하였다.

대북지원이 앞서 북한 일반주민의 생활개선에 기여했다고 하지만 이는 간접적 효과로서, 직접적으로는 특권계층에 대부분 물자들이 전용되어 북한체제유지에 기여했음은 부인할 수 없는 현실이기도 했다. 정부차원에서 지원된 비료의 경우 전국의 협동농장에 분배되어 농민들이 혜택을 받았지만, 쌀의 경우 특권계층들이 대부분 우선 분배받고, 다만 이들을 통해 시장에 나와 일반주민들에게 쌀값 하락이라는 기제를 통해 혜택이 돌아갔을 뿐이다. 민간단체들이 지원하는 일반 물자들의 경우 나중에 개선되었기는 하지만 초기에는 북한 당국이 강력히 평양 위주로 집중시키도록 했다.

게다가 남한 정부가 지원하는 쌀은 북한당국이 공식배급체계를 통해 국정가격으로 특권계층에 배분하였으므로, 이를 통해 북한당국은 재정적 수입도 올렸다. 2000년대 중반경 쌀 1kg의 시장가격이 북한내에서 평균 1,000원 정도이고 국정가격은 46원이었는데, 만일 쌀 50만 톤을 지원했을 경우 이는 2000년대 중반경 당시 북한 1년 예산의 약 5%(국정가격 기준)정도였다. 시장가격으로 계산하면 북한 1년 예산을 넘었다.

2 한반도 평화정착에 실질적으로 기여하지 못했다.

북한은 남한의 지원을 받으면서 휴전선 일대에 교류협력을 활성화하면서 동시에 핵개발을 중단하지 않고 지속해 나감으로써 1~2차에 이른 핵실험을 하였다. 이로 인해 우리 사회에서는 “대북지원이 핵폭탄이 되어 돌아왔다”라는 비판 여론이 일부에서 조성되기도 했다. 독일의 경우 서독이 동독에 인도지원을

할 경우, 동독이 서독을 향해 조준해 놓았던 미사일발사 방향을 돌려놓도록 한 다든가, 정치범 인도를 많이 하도록 한 다든가, 동독주민의 서독방문 규제를 좀 더 풀도록 한 다든가 등이 같이 병행되도록 하여 군사적·정치적 긴장관계를 줄여나갔다. 그러나 우리의 경우 양적인 교류협력에 치중되고, 군사적 측면의 갈등 완화가 동반되지 않음으로써 대북지원에 대한 부정적 인식이 조성되었다.

3 북한의 변화를 유도하지 못했다.

북한의 변화는 변화의 주체인 북한정권 당국의 의지에 달린 문제이므로 외부에서 요구한다고 해서 쉽게 되는 문제가 아니다. 그러나 북한의 현실은 체제유지에 필요한 경제적 능력이 없기에 체제유지를 하려면 개혁·개방을 해야 하는 처지에 놓여있다. 북한정권은 이런 불가피성을 알지만 개혁·개방의 길은 곧 체제를 위협에 빠뜨리는 길이라고 생각한다. 그래서 최대한 개혁·개방을 지체시키며 북한식 변화를 모색하거나, 아니면 “개혁 없는 부분 개방” 수준으로만 북한식 변화 방향을 모색한다. 이 때문에 그간의 대북지원에 대해 부정적 평가를 내리는 사람들은 대북지원이 북한정권으로 하여금 개혁·개방의 긴급성을 늦추는 역할을 했다고 보고 있다.

라. 대북지원 앞으로 어떻게 할 것인가?

2차 북핵실험 이후인 2009년 7월 서울대 통일평화연구소가 실시한 국민통일 의식조사에 따르면, 우리 국민들의 47.4%가 “북핵문제가 해결되기 전에는 대북지원 하지 말아야 한다”라고 답했다고 한다. 이는 전년도 조사에서 나온 신중론 41.5%보다 늘어난 수치이다. 그러나 다른 한편 조건론적 대북지원 찬성도 약 52%정도 나왔다고 한다. 북한이 핵실험을 한 직후 가장 열악한 한반도정

세 속의 여론조사임을 감안한다면, 우리 사회내 북한 일반주민의 인도적 위기 개선을 위한 지원에 대한 공감대는 어느 정도 존재한다고 본다. 아마도 남북관계의 긴장관계가 대결적이지 않고 분배의 투명성이 보장된다고 한다면 대북지원 찬성 여론조사는 더 높게 나올 것이다.

이는 한마디로, 향후 대북지원 논의는 “줄 것인가 말 것인가”보다, “어떻게 효율적으로 투명하게 이루어지도록 할 것인가”, “어떻게 최대한의 효과성이 발휘되도록 잘 줄 것인가”라는 방향성으로 되어야 함을 의미하는 것이 아닌가 생각된다. 북한 주민의 20~30%가 여전히 식량접근권에 제약을 받고 생명권마저 위협을 받는 현실이 존재하는 한, 동포애와 인도주의정신에 입각한 대북 인도적 지원은 민족동질성을 회복하고 민족공동체를 형성하는 데 필요하다. 다만, 대북지원을 정권적 차원에서 관리하려는 북한정권을 어떻게 통제하며, 전반적으로 북한주민에게 혜택이 돌아가도록 할 것인가, 그리고 이를 통해 북한을 어떻게 변화의 길로 이끌어낼 것인가인데, 이런 측면을 고려해 앞으로의 발제과제들을 모색해 보면 다음과 같다.

향후에 대북지원은 첫째 고기 자체를 주기보다는 고기잡는 법을 가르치는 개발지원, 나아가서는 개발협력방식으로 전개되어야 한다. 예컨대 절대적 식량이 부족한 한 식량지원이 불가피하겠지만, 점차 식량을 주기보다는 영농방식 및 영농기술의 개선 등이 같이 결합되는 프로젝트 방식의 대북지원이 되어야 한다. 개발지원방식은 분배의 투명성도 확보될 수 있는 방식이다.

둘째 분배의 투명성과 효과성이 제고되는 방향으로 전개되어야 한다. 예컨대 그동안 차관방식으로 이루어졌던 쌀지원을 무상지원으로 바꾸면 주는 쪽의 분배투명성 규범들을 받아들일 수밖에 없다. 물론 지원된 물품의 40%만이 수혜자에게 돌아간다고 하는 UNHCR(유엔 고등판무관실)의 아프리카 활동경험 사례를 볼 때 분배의 투명성 문제는 ‘나쁜 정권’과의 협상이 관건으로 되어 있다. 그러나 지금까지와는 달리 북한으로부터 지역별·계층별 ‘인도적 위기’ 상

항을 작성하도록 하고, 당국 간에 이를 토대로 장기간의 인도지원 종합적 계획을 세우고, 실행과정에서 민·관 역할분담에 의해 민간단체들이 현장 모니터링을 하도록 한다면 좀 더 투명성이 확보될 수 있다고 본다.

셋째 대북 인도지원에 영향을 미치는 다양한 변수들, 즉 남북관계, 북핵문제, 국제사회의 제재, 북한내 긴급 인도적 상황 등 모두를 고려한 다층적 전략과 종합적 계획을 수립할 필요가 있다. 북한내 긴급 인도적 상황이 존재하는 한, 취약계층에 대한 인도지원은 조건없이 유지한다는 기조 위에서 상황변수들을 감안한 개발지원 및 개발협력의 프로젝트들을 세우고 북한정권을 유인해내야 한다.

제4부

독일통일



제10강

통일환경 조성을 위한 서독의 통합정책

제11강

신동방정책에 입각한 서독의 대동독 통합정책

제12강

통일독일의 성공적 국가건설

제10강

통일환경 조성을 위한 서독의 통합정책

강의 목표 서독이 분단 이후부터 통일 이전 시기까지 독일통일 환경조성을 위해 실시한 대외정책에 대해 종합적으로 살펴본다.

- 기대 효과**
- 한반도 통일과 관련하여 독일통일 사례 연구 및 고찰의 중요성을 인식한다.
 - 분단국으로서 서독이 통일환경 조성을 위해 어떠한 대내·외적 자세를 취했는가에 대한 인식을 제고한다.
 - 평화전달자로서 한국의 합리적인 주변국 외교의 중요성을 자각할 수 있다.

강의 시 유의사항

- 독일통일이 어느 순간 갑자기 이뤄진 우연의 산물이 아니라 오랜 기간에 걸쳐 서독이 행한 지혜로운 노력의 산물이라는 점을 주지시키는 것이 필요하다.
- 주변국과의 우호관계 형성을 통해 남북통일에 유리한 환경을 조성하는 것이 중요하다는 것을 강조한다.

1. 독일통일 사례 고찰의 중요성

가. 분단국 통합 사례로서 독일통일

독일통일과 관련해 독일사회에서 자주 언급되는 이야기가 있는데 “독일은 불행하게도 선행사례를 전혀 갖지 못했다”는 것이다. 모두가 인정하듯 독일통일은 분단 이후 서독이 오랜 기간에 걸쳐 취했던 노력의 결과로 통일이 이뤄진 역사적 산물이다. 그럼에도 불구하고, 1989년 11월, 예상하지 못했던 베를린 장벽 붕괴 후 통일과정이 급박하게 진행되는 가운데 상황을 최선의 길로 유도하는데 참고할 수 있는 선례가 전혀 없었다는 것이다. 언제 다시 통일의 기회가 주어질지 모르는 상황에서 독일통일은 동독이 서독에 편입되는 흡수통합 방식으로 신속하게 진행되었다.

이러한 흡수통합 방식을 통해 독일은 1990년대 중반 제도적 통합을 성공적으로 완료하였다. 그렇지만 급속한 통합과정에서 발생한 부작용은 여전히 독일 사회가 짊어져야 할 짐으로 남아 있다.

서로 다른 두 체제가 통합되어 하나의 사회를 이룬다는 것은 두말할 것 없이 대단히 어려운 과제라고 할 수 있다. 독일의 한 정치학 교수는 동서독 통일을 ‘서로 다른 부모 밑에서 자란 쌍생아의 재회’라고 표현했다. 40년 동안 각기 다른 환경 속에서 자란 쌍생아가 만나 어느날 갑자기 하나의 가족임을 선언하고, 한집에서 살아가는 과정에서 갈등이 없다면 그것이 오히려 이상한 일이라고 할 수 있다.

이런 측면에서 부정적 관점에서만 독일통일을 접근하는 것은 한 면만 보는 우를 범하는 것이라고 할 수 있다. 여러 가지 문제가 있지만 독일통일은 여전히 매우 성공적으로 이뤄진 사례라는 것을 간과하지 말아야 한다. 독일통일에 대한 균형있는 올바른 이해를 통해 독일 사례가 우리의 통일 의지를 저해하는



1989년 11월 9일, 베를린 장벽 붕괴 후 장벽에 모인 동독주민들

요인으로 작용하지 않도록 각별히 관심을 갖는 것이 필요하다.

나. 독일통일 사례가 한국에 주는 의미

원하든 원치 않든 언젠가 맞이해야 할 한반도 통일을 준비해야 하는 우리의 입장에서 독일 사례는 귀한 선물이라고 할 수 있다. 독일 사례는 우리에게 남북한의 미래를 어느 정도 가늠해 볼 수 있는 좋은 기회를 제공한다. 우리가 갖고 있는 상황·환경과 독일의 그것이 상당히 다르다는 것은 분명한 사실이다. 그렇지만 남북한 통일이 독일 사례와 마찬가지로 큰 틀에서 자유민주주의, 시장경제체제로의 통합 방향으로 진행될 수밖에 없을 것이라고 가정할 때 독일 사례는 우리에게 더 없이 귀한 교훈을 제공한다. 어떠한 방식으로 동독체제의 통합 과정이 진행되었고 이것이 어떠한 결과를 가져왔는가에 대한 깊이있는 검토를 통해 앞으로 우리의 환경과 조건에서는 어떠한 방식의 통합을 추구해야 하는가에 대한 시사점을 얻을 수 있다.



40년간의 갈등을 극복하고 통일을 이룬 동서독 통합을 형상화한 조각

이런 측면에서 조건의 차이가 존재하지만 독일통일은 우리에게 더없이 중요한 살아있는 임상모델의 역할을 하고 있다고 볼 수 있다. 독일 사례를 통해 우리에게 필요한 시사점을 얻고, 그것을 통해 앞으로 우리가 직면하게 될 통일 상황에서 발생할 수 있는 여러 가지 경제·시간·사회적 비용을 줄일 수 있다면 그것은 국가적 차원에서 큰 이득이라고 할 수 있다. 우리의 통일 문제를 다루는 과정에서 독일통일 사례를 살펴보아야 할 중요한 이유가 바로 여기에 있다.

그간 우리 사회에서 독일의 통일 사례는 통일의 성과, 발전상황 등 긍정적 측면보다 통일의 경제적 후유증, 동서독 주민의 내적 갈등 등 주로 부정적 측면을 중심으로 다뤄졌다. 이렇다 보니 “경제대국 독일도 통일 후유증으로 몸살을 앓고 있는데 남북이 통일되고 나면 우리의 상황은 어떨까”라는 우려를 자아내면서 독일 사례가 통일에 대한 부정적 인식을 유발하는 요소로 작용하기도 하였다.

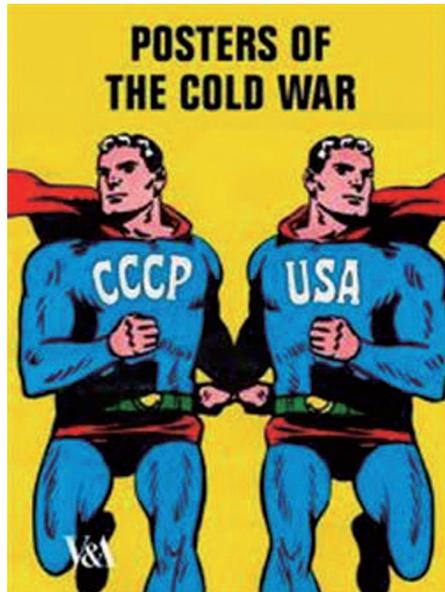
한반도 통일이라는 민족적 과제에 직면해 있는 한국의 입장에서 독일통일의 후유증을 면밀히 살펴서 우리의 미래를 더 충실히 준비하고자 하는 의도는 매우 합당한 것이라고 할 수 있다. 그렇지만 독일통일의 부작용에만 몰두한 나머지

지 통일 자체에 대해 부정적 인식을 심어주는 방향으로 독일통일 사례를 다루는 것은 적절치 않은 태도일 것이다. 여러 가지 통일 후유증도 있지만 통일 후 독일이 누리고 있는 통일편익은 여타 문제와 비교할 수 없는 큰 가치를 갖고 있다는 것을 인식하고 균형적인 시각으로 독일통일 사례를 다루는 것이 필요하다.

2. 냉전기 통일환경 조성을 위한 노력

가. 냉전기 서독의 대외 환경

2차 세계대전 패망과 함께 분단된 독일의 재통일은 하루아침에 이뤄진 것이 아니다. 홀로코스트로 지칭되는 대량학살을 비롯해 온갖 악행을 저지른 독일



소련과 미국으로 대표되는 동·서방이 대결했던 냉전시대를 상징하는 포스터



분단과 함께 1949년에 각각 건국된 서독과 동독

은 주변국을 비롯한 세계의 냉대와 멸시 속에서도 동서독 통일을 가능하게 할 수 있는 환경 조성을 위해 조용히 노력하였다. 이러한 노력의 결실로 40여 년 만에 분단을 극복하고 하나였던 본래의 상태로 돌아올 수 있었다.

분단 독일의 통일이 이뤄진 1990년대 이전의 국제 정세는 1960년대 말까지의 냉전시기, 1979년까지의 데탕트(화해)시기, 1979년 이후의 신냉전 시기의 세 시기로 구분될 수 있다. 서방과 동방을 대표하는 미국과 소련이 갈등과 화해를 반복했던 국제 정세는 서독이 독일통일을 위한 대·내외 정책을 추진하는데 있어 직·간접적으로 많은 영향을 끼쳤다. 2차 세계대전 이후부터 1960년대 말까지 미·소 양국은 서유럽과 동구권에서 자신의 영향력을 확대하기 위해 막대한 군비경쟁을 벌이며 대결하였다. 양국 간의 직접적인 군사충돌은 없었지만 전 세계적 차원에서는 주변국들을 내세운 대리전쟁을 통해 영토와 영향력을 확대시키고자 노력하였다.

2차 세계대전 4대 전승국인 미국·영국·프랑스·소련은 독일에 히틀러 나

치정권과 같은 정치집단이 다시 나타나서 전쟁을 일으키는 일이 재발되지 않도록 조치를 취해야 한다는 공통된 입장을 갖고 있었다. 1871년 비스마르크에 의해 통일된 후 2차례의 세계대전을 일으켜 6,500만 명의 인명을 희생시킨 독일은 유럽 안정과 평화를 위협하는 집단으로 간주하고, 분단을 통해서만 유럽 안보를 지킬 수 있다는 인식을 갖고 있었던 것이다. 이에 따라 2차 대전 중 반 히틀러 연합을 구축하였던 미국·영국·소련의 3국은 1941년부터 독일 분할에 대해 논의하였다. 이후 1943년 테헤란 회담과 1945년 2월 얄타 회담을 통해 독일과 베를린을 미국·소련·영국·프랑스 4개국의 점령 지역으로 분할하기로 합의하였다. 1945년 5월 8일 독일의 무조건 항복으로 2차 대전이 종식된 후 같은 해 6월 5일 베를린 선언을 통해 독일 전지역과 베를린을 분할하였다. 동시에 전체 독일 통치를 위해 연합국관리위원회를 설치하여 독일에 대한 통치권을 위임받았다. 이로써 독일은 국가 주권을 완전히 상실하였다.

분단된 독일의 동독지역은 소련이 관리하고 서독지역은 추후 하나의 경제권으로 통합되기는 했지만 미국·영국·프랑스가 분할 관리하였다. 독일의 수도였던 베를린도 동서로 분할되어 동베를린은 소련이, 서베를린은 미국·영국·프랑스가 관할하였다. 독일은 원래 현재의 폴란드 서쪽땅을 포함한 넓은 국토를 갖고 있었는데 2차 대전 후 전승국인 소련이 폴란드 국토의 일부를 차지한 대가로 폴란드가 독일의 오더-나이제강 동쪽 지역을 차지하면서 영토 규모가 줄어들었다. 이러한 상황에서 동서독은 국가로서의 힘을 현저하게 상실하였다.

나. 서독의 통일환경 조성 노력

2차 대전 전범국인 독일은 국토의 상당 부분을 잃었을 뿐 아니라 나라가 두 개로 나뉘지는 수모와 멸시를 당했다. 그럼에도 불구하고, 분단된 독일의 재통



서독의 초대 수상으로서 강력한 대서방통합 정책을 추진한 아데나워

일을 국가 목표로 공개 천명할 수 없었다. 분단을 극복하겠다는 것은 미국과 소련이 지향하는 새로운 국제 정세에 반하는 것이었고, 이는 또다시 유럽을 비롯한 세계 평화를 깨뜨리려는 행위로 간주될 수 있었기 때문이다. 이처럼 동서독 통일을 국가 목표로 공개 천명할 수 없는 상황에서 서독은 통일에 유리한 환경을 조성하기 위해 큰 틀에서 다양한 노력을 기울였다.

1949년 건국된 서독의 초대수상으로 선출된 아데나워는 미국·영국·프랑스 등 전승국과의 관계 개선을 통해 국가를 발전시켜 통일을 이룩하겠다는 정책에 기반하여 서방통합정책을 추진하였다. 철저한 서방통합정책을 통해 미국을 비롯한 국제사회의 신뢰를 확보하여 서독에 긍정적인 통일 환경을 조성하고자 하였던 것이다. 이러한 서독의 친서방 정책은 불완전한 주권국 지위를 가진 패전국 서독이 국제정세에 순응하는 방식이라고 할 수도 있다. 서독은 이러한 꾸준한 노력을 통해 자신을 불신의 눈으로 바라보던 서방과의 결속 및 통합을 강화할 수 있었다.

서독의 친서방 정책은 미국을 비롯한 주변국으로부터 긍정적인 반응을 얻었지만, 유럽 주변국들은 서독에 대한 의구심을 버리지 않았고 전승국이 서독을 분할 관리하는 체제가 계속 유지되기를 희망하였다. 이러한 상황에서 1950년

한국에서 전쟁이 발발하자 소련과 군사적으로 무장한 동독에 안보 위협을 느낀 아테나워 수상은 경찰병력을 확충하는 등 서독의 군사적 무장 필요성을 주장하였다. 서독의 이러한 주장에 프랑스·영국·벨기에 등의 유럽 주변국들은 동의 의사를 나타내지 않았지만 미국은 다른 입장을 갖고 있었다. 동독을 앞세운 소련의 영향력이 유럽으로 확대되는 것을 경계하던 미국은 서독이라는 카드를 활용해 공산주의의 확산 위협을 차단하는 것에 관심을 갖고 있었기 때문이다. 이에 따라 1950년 한국에서 전쟁이 터지면서 미국은 유럽의 다른 나라들을 설득했다. 미국은 우방 국가들에게 “소련이 밀려오니, 이를 막기 위해서는 전방에 있는 서독을 무장시켜 대소 전진기지로 만들어야 한다. 이를 위해서는 소련이 내려오기 전에 서독군을 재건을 하는 것이 필요하다”는 논리로 유럽의 주변국을 설득했다.

그 결과 1954년, 서독의 재무장 및 유럽군사동맹기구인 나토(NATO) 가입이 허용되었고 이를 바탕으로 서독은 독자적인 군사력을 재건할 수 있게 되었다. 또한 미국은 “서독을 비롯한 유럽이 경제적으로 부강해야 공산주의의 영향을 받지 않을 수 있다”라는 입장을 갖고 대규모 원조 프로그램인 마셜 플랜을 통해 막대한 경제적 지원을 제공하였다. 이러한 미국의 지원은 서독이 국가와 군을 재건하고 1960년대 소위 ‘라인강의 기적’이라는 경제 부흥을 일구어 내는데 결정적인 역할을 하였다.

서독은 미국을 비롯한 유럽 주변국으로의 통합을 지향하는 친서방 정책을 추진하였지만 동독에 대해서는 적대적 정책을 추진, 동독과 외교 관계를 맺은

나토(NATO)

제2차 세계대전 후 동유럽에 주둔하고 있던 소련군과 군사적 균형을 맞추기 위하여 체결한 북대서양조약의 수행기구이다. NATO의 본래 목적은 소련에 대한 집단안정보장이었다. 그러나 소련이 해체되고 바르샤바조약이 폐기되자, 군사동맹에서 벗어나 유럽의 국제적 안정을 위한 정치기구로 변화를 시도하고 있다.



1972년 열린 미·중 정상회담에서 미국 닉슨 대통령과 중국의 마오쩌둥 주석이 조우하는 장면

할슈타인 원칙

서독만이 자유선거에 의한 정부를 가진 유일한 독일의 합법국가이므로 서독은 동독을 승인하는 나라와는 외교관계를 단절(소련만은 이 원칙에서 예외)하겠다는 것이다. 서독만이 국제법상 존재하는 유일한 독일국가이며, 따라서 전 독일민족을 대표하고 그 이름 아래 행동할 수 있는 유일한 주체라는 옛 서독의 외교상 원칙이다.

나라와는 외교관계를 맺지 않은 할슈타인 원칙(Hallstein-Doktrin)을 유지하였다. 군사적으로 재무장한 동독과 동독에 주둔한 소련은 서독의 안보를 위협하는 실체라고 인식하고 적대적 입장을 취한 것이다. 결과적으로 동서독 간에는 대립적 관계가 형성되었고 ‘냉전’이라는 시대적 상황과 맞물려 1960년대 말까지

이러한 적대적 분위기가 지속되었다. 여하튼 냉전 시대에 서독이 취한 친서방 정책은 서독이 유럽 주변국과 신뢰관계를 형성하는데 중요하게 기여하였고 서독은 이를 바탕으로 국가로서의 입지를 다질 수 있었다.

3. 긴장완화기 통일환경 조성을 위한 노력

가. 화해시기 서독의 대외 환경

천문학적 액수를 쏟아 부으며 군비경쟁을 벌이던 1950년대, 60년대를 지나 1960년대 말, 미국과 소련은 점차 긴장완화의 필요성을 인식하게 되었다. 냉전시기, 미국과 소련은 직접 싸우지는 않았지만 주변 국가를 통해 자금과 물자를 지원하면서 대리전을 치렀는데 이러한 대리전 양상은 미국과 소련에도 적지 않은 부담으로 작용했다. 이에 더해 월남전으로 많은 사람들이 죽어가자 미국내 여론도 심상치 않은 분위기로 돌아갔다. 세계시장에서 독점적 우위를 확신하던 경제도 일본을 비롯한 서방국가들의 약진으로 더 이상 세계 최고라고 자신할 수 없는 상황이 되었다. 이러한 상황에서 미국은 대리전을 위해 더 이상 막대한 예산을 계속 쏟아 부을 수 없었다.



1961년 8월 13일,
베를린 장벽을 쌓고 있는 동독의 인부들

소련도 막대한 군비투자에 부담을 느끼기는 마찬가지였다. 소련을 포함한 모든 사회주의 국가들은 자본주의와는 철저한 단절 관계를 유지한 채 자력갱생의 경제노선을 유지하였다. 사회주의 국가들 간의 자원 공유와 교류를 통해 사회주의 경제를 발전시키려 하였다. 이러한 노력들은 소기의 성과를 거두었고 일정한 발전을 이룩했다. 그러나 국가 발전을 위해 소련은 더 많은 기술과 자본이 필요했다. 이러한 문제를 인식한 소련은 기술과 자본을 위해 적대적 관계를 잠시 유보하고 서방과의 협력을 시도했다.

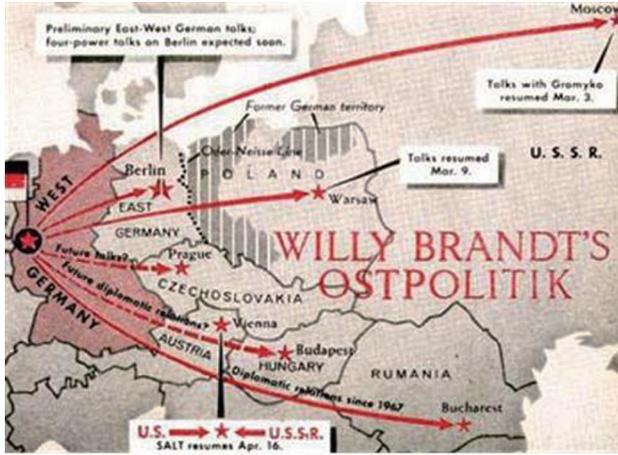
이처럼 미국과 소련의 이해가 맞닿으면서 자본주의 진영과 공산주의 진영은 서로 친구로 지내는 관계로 전향하였다. 1972년에는 닉슨 대통령이 모택동을 만났고, 미·중, 미·소가 화해와 교류협력을 하게 되었다. 이러한 1960년대 말부터 1979년까지를 긴장 완화 시기, 다른 말로 ‘데탕트’ 시기라고 한다.

나. 서독의 대동구권 정책

아데나워 수상은 힘의 우위를 토대로 서독에 의한 동독 통합을 추진하였다.



베를린을 방문해 베를린 장벽을 둘러보고 있는 케네디 미국 대통령과 빌리 브란트 당시 서베를린 시장



1970년대 빌리 브란트의 신동방정책 추진 현황

동독을 인정하지 않을 뿐 아니라 독일의 옛 영토를 회복해야 한다는 입장을 견지하였던 아데나워는 독일의 분단 상태유지를 의미하는 긴장완화 분위기에 대해 비판적 입장을 갖고 있었다.

이러한 아데나워의 정책은 긴장완화를 추진하는 미국과 불협화음을 일으킬 수밖에 없었다. 1961년 베를린 장벽이 구축되자 아데나워는 “국제 상황에 맞지 않는 정책을 고수해 독일분단의 벽만 높이는 결과를 가져왔다”는 거센 비판을 받았다. 베를린 장벽 건설, 동서 베를린 간의 통행 단절로 인해 주민의 고통과 불만이 고조되면서 친서방 정책과 ‘힘의 우위’ 정책에 바탕한 아데나워의 대동독 정책은 더 이상 지지를 받을 수 없었다.

이러한 상황에서 아데나워 다음으로 등장한 서독의 에어하르트 수상은 아데나워와는 다른 정책을 추진했다. 에어하르트는 화해 무드로 흘러가는 국제 정세에 걸맞게 친미노선을 견지하는 가운데 외교관계 수립까지는 아니지만 서독의 경제력을 기반으로 동구권 국가와의 통상관계를 수립·강화하여 동독을 고립시켜 통일을 이룩하는 방향으로 전략을 수정하였다. 에어하르트는 미국과

소련이 독일통일을 위한 열쇠를 동시에 갖고 있기 때문에 미국뿐 아니라 소련을 비롯한 동방과의 관계수립이 매우 중요하다고 생각하였다. 이에 따라 상호 불가침조약 체결을 제의하는 등 대동구권에 대한 평화공세 입장을 취하였다. 또한 동독을 정식으로 승인하지는 않았지만 안보 문제, 군축 문제에 대해 논의할 수 있다는 입장을 보였다. 에어하르트의 대동구권 정책은 실제로 큰 진전을 가져오지는 못했지만 이후 독일 정책의 변화를 예고하는 의미를 갖고 있었다.

에어하르트 다음으로 등장한 키싱어 수상 또한 독일문제 해결을 위해 서독의 국제 위상을 강화시키는 것에 목표를 두었다. 긴장완화 분위기의 국제정세에서 적응하기 위해 서독은 더욱 적극적인 외교정책을 추진하였다. 동독과 외교관계를 맺은 나라에 대해서는 외교관계 수립을 거부하는 할슈타인원칙에도 전향적인 자세를 취해 1967년 루마니아와 정식 외교관계를 수립하였고, 1968년에는 유고슬라비아와도 외교관계를 수립하는 등 대동구권에 대해 개방적 자세를 취했다.

서독의 대동구권 정책은 1969년 빌리 브란트 수상이 취임하면서 더욱 본격

신동방정책

1969년 브란트 수상은 ‘하나의 민족에 두 개의 국가’를 공표함으로써, 기존의 외교원칙이었던 할슈타인 정책을 포기한다. 이로써 서독은 동독을 인정하고 여러 경로를 통하여 화해의 길을 모색하게 된다.

화되었다. 빌리 브란트는 ‘신동방정책’(Neue Ostpolitik)을 통해 소련을 포함한 동구권 국가들과 국교를 수립하고 협정을 체결함으로써 긴장완화를 달성하여 동독과의 통일을 추구하는 점진주의 전략을 취하였다. 동구권에서 여전히 중요한 영

향력을 행사하고 있는 소련과의 관계회복을 통해 동독문제를 다루고자 했다. 즉, 독일문제의 해결은 소련의 의지에 달려있는 것으로 판단하고 소련을 비롯한 동구권 국가들이 정치·군사적으로 위협을 받지 않을 때 서구에 문호를 개방할 수 있다는 입장을 갖고 있었다. 빌리 브란트는 서방뿐 아니라 대동구권과

의 관계 개선을 통해 유럽의 평화 분위기 형성에 기여하고 이를 통해 양독 지역의 군사력을 감축시켜 긴장완화를 추구하는 3단계 전략을 취하였다. 작게는 동서독의 긴장완화를 도모하고, 크게는 동방과 서방의 관계 개선을 통해 유럽의 긴장을 완화시켜 동서독 분단을 종식시키려는 의도를 갖고 있었다. 이는 동독 불인정, 현 국경의 불인정 등의 입장을 주장하여 소련뿐 아니라 서방국 사이에서도 유럽 평화를 해칠 우려가 있는 것으로 인식되었던 아데나워의 정책과는 대조적인 것이었다.

브란트 수상은 이러한 정책기조에 입각하여 동서간 긴장완화를 위해 적극적인 외교를 펼쳤다. 브란트는 폴란드와 독일 간에 갈등요소로 존재하던 오더-나이제 국경선을 인정하고 동서독 통일을 유보하여 동독을 하나의 국가로 인정하였다. 이를 통해 범유럽 차원의 평화질서 확립에 적극 기여하였다. 서독은 국제법적으로 동독을 인정하지는 않았지만 사실상의 국가로 인정하였다. 이를 통해 동서냉전의 최전선이었던 독일문제를 유럽 평화질서 구축 차원에서 접근하고자 하였다. 빌리 브란트는 동서독은 하나의 민족이지만 가까운 장래에 통일을 달성하기 어렵다는 것을 인정하고, 근시일에 해결할 수 없는 문제 때문에 인간의 존엄성, 실질적인 내면생활이 희생되어서는 안된다는 입장을 갖고 있었다. 이에 따라 양측에 적대적 감정을 유발하는 이데올로기 대립을 삼가 하였다. 하나의 독일민족이라는 정신에 입각하여 평화공존을 바탕으로 두 개의 독일이 존재하지만 상호 관계는 외국 간의 관계가 아님을 강조하였다. 아데나워의 정책이 소련뿐 아니라 서방에 대해서도 위협적 요소로 인식된다는 것을 인식하고 정책 변화를 추진하였다는 측면에서 브란트의 정책은 철저히 현실적 상황에 뿌리를 둔 정책이라고 할 수 있다.

4. 신냉전기 통일환경 조성을 위한 노력

가. 서독의 균형적 외교 정책

빌리 브란트의 동방정책 추진으로 가능했던 서방과 동방의 밀월 관계는 1970년대 말 신냉전 시대가 도래하면서 금이 가기 시작했다. 1970년대 말 중거리 핵미사일의 유럽 지역 배치를 둘러싸고 미·소 간의 갈등 상황이 나타났다. 1979년, 소련이 아프가니스탄을 침공하면서 유럽의 분위기도 다시 대결적 구도로 회귀하였다. 유럽을 비롯한 국제 정세가 긴장완화에서 다시 대립과 갈등 분위기로 바뀌자 서독은 당황할 수밖에 없었다. 서독의 경우 신동방정책을 통해 서방 뿐 아니라 동구권과도 우호적인 분위기를 유지하고 있었는데 미국은 다시 대결적 관계로 원상복귀 했기 때문이다.

이러한 상황은 동구권에 대해 우호정책을 추진하던 서독에도 적지 않은 영향을 끼쳤다. 동시에 이러한 상황은 서독의 주요 정책결정권자에게 서독이 처한 상황을 보여주는 바로미터로 인식되었다. 안보적으로 서방과 동구권이 대립하



1979년 소련의 아프가니스탄 침공 당시의 모습



1979년 6월 미국 주간지 타임의 표지를 장식한 슈미트 수상

는 상황 속에서 서독의 외교적 영향력과 역할은 제한적일 수밖에 없다는 것이 명확히 드러났기 때문이다. 서독의 안보는 여전히 미국과 소련의 절대적 영향력 하에 있다는 것이 확인된 것이다.

서독의 슈미트 수상은 서독이 서유럽체제에 굳건히 결속되어 있지 않은 한 서독의 자주성은 제한적일 수밖에 없다는 것을 뼈저리게 인식하였다. 슈미트 수상은 독일정책 내지 동방정책은 동맹정치의 기반 위에서 효력을 발생할 수 있다는 인식하에 동맹국과의 공조에 우선권을 두었다. 이에 따라 야당과 평화주의자의 반대에도 불구하고 1983년 미국 핵미사일의 독일 배치를 허용하고 미국의 전략방어계획에 대한 동참의사를 표시하였다. 슈미트는 또한 냉전적 국제질서 하에서 독일통일은 요원하다는 것을 인식하고, 유럽의 분단 극복을 통한 독일통일 달성이라는 이전 정부의 노선을 계승하였다. 이를 통해 신냉전의 기류 속에서도 대서방 동맹정책과 동독 및 동방정책 간의 균형을 맞추

고자 노력하였다. 신냉전 하에서도 동서독 관계를 일정하게 유지하기 위해 애썼던 것이다.

동시에 슈미트 수상은 적대 관계로 회귀한 미·소 간의 대화통로 역할을 수행하였다. 미국과 소련을 연결하는 외교적 중개자, 의사전달자로서의 역할을 자처한 것이다. 슈미트에게 어려움이 없었던 것은 결코 아니다. 미국은 소련과 미국 사이를 오가는 슈미트에 대해 의구심을 갖고 있었다. 소련 또한 미국의 대소련 강경정책에 동조하는 입장을 취한 서독을 비난하였다. 이러한 소련의 태도는 동독정권에 대한 소련의 압력으로 이어져 동서독 정상 방문이 취소되는 여파를 동서독에 남기기도 하였다. 이러한 의구심, 의혹의 눈초리 속에서도 서독은 미국과 소련을 잇는 가교 역할을 포기하지 않았고 이를 통해 미소 제네바회담을 성사시키는데 기여하기도 하였다. 이러한 끈질긴 중재역할을 통해 슈미트는 소련으로부터 유능한 전달자로 이해되었고 신뢰를 얻는 성과를 거두었다. 이러한 중재 노력을 통해 소련으로부터 얻은 신뢰는 신냉전 분위기 속에서도 서독이 동독과 계속 일정한 관계를 유지하는 것을 가능하게 만들었다.

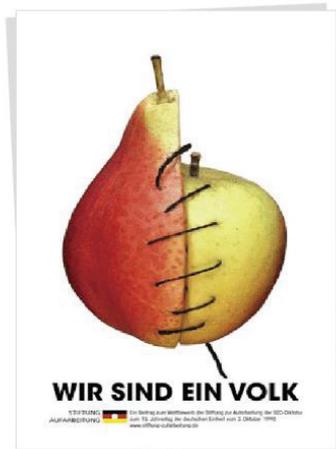
서독의 정권이 보수당인 콜 수상으로 바뀌어도 서독의 균형정책 추진은 지속되었다. 서독이 소련과 우호적 관계를 유지하는 데 있어서 서독의 경제력 또한 중요한 역할을 했다. 경제외교의 중요성을 인식한 소련은 서독의 경제지원에 관심을 보였다. 이를 인식한 서독 정부는 소련의 외교 정책 변화에 기민하게 대응하였다. 군축회담에 적극 동참하였고 소련에 대한 서방의 경제원조에 적극 참여하여 소련으로부터 신뢰를 얻었다. 이러한 결과, 1988년과 1989년 서독 수상 콜과 소련의 고르바초프가 각각 모스크바와 서독의 수도 본을 방문하였다. 이처럼 서방뿐 아니라 동방과의 균형적 관계를 통해 동독과의 관계를 일정하게 유지하려고 했던 서독의 노력은 결실을 맺어, 고르바초프뿐 아니라 동독 수상 호네커의 서독방문도 실현될 수 있었다. 서독은 항상 표면적으로는 독일문제에 대한 소련의 관심을 촉구했는데 이는 단순한 관계 유지를 넘어 장기

적으로 통일을 위한 환경 여건을 조성하려는 의도를 갖고 있었다. 이처럼 1980년대 말, 탈냉전 시기 전까지 서독은 한쪽으로 치우치지 않고 동서방 사이에서 균형을 잡고자 애썼다. 분단국이었던 미·소의 영향 하에 있었지만 이러한 특수한 상황을 적극 활용해 양측을 연결하는 중재자 역할을 수행하여 자신의 입지를 구축했던 것이다.

나. 시사점

서독이 처한 현실적 환경에 기반해 추진하였던 서유럽 및 대동구권 통합 정책은 서독이 유럽뿐 아니라 동구권과도 우호적 관계 유지를 가능하게 하였다. 이를 통해 표면적으로 드러내지는 않았지만 늘 염두에 두고 있던 독일통일을 위한 기본 토대를 마련할 수 있었다. 이러한 관계는 두말할 것 없이 독일통일에 유리한 환경을 가져왔고 서독의 입장에서 볼 때 ‘기회’라고 볼 수 있는 베를린 장벽 붕괴 상황에서 결정적인 역할을 하였다.

이러한 측면에서 볼 때 한국은 북한뿐 아니라 주변국들과도 상생하는 통합



동서독을 사과와 복숭아로 형상화 한 포스터

정책을 취해야 한다. 우리의 입장에서 통일이라는 과제는 지극히 당연한 것이다. 한반도의 평화를 정착시키기 위해서는 통일을 해야 한다. 6·25전쟁으로 깨어진 한반도의 평화를 회복시키기 위해서 남북통일이 반드시 필요하다. 그러나 주변국에서 보았을 때 한반도의 통일이 과연 그들에게 평화를 의미하는 것일까? 해방과 함께 분단된 한국은 6·25전쟁 이후 온갖 고난에도 불구하고, 놀랄만한 경제 발전을 하였고 선진국 클럽인 OECD에 가입하고 G20 회의를 개최하는 등의 성장을 보였다. 경제적으로 강해진 한국이 통일되었을 때, 통일된 한반도가 미국, 중국, 러시아에 미치는 영향력을 상상해보면 그들은 불안함을 느낄 수 있다.

주변국의 입장에서 남북통일은 오히려 평화의 파괴일 수 있다. 그들의 평화는 지금 이 상태 즉, 한반도의 분단된 상태가 평화일 수 있다. 전쟁만 하지 않는다면 한번은 남한 손을 들어주고, 한번은 북한 손을 들어줄 수 있는 지금의 상황이 오히려 이득일 수 있는 것이다. 물론 단정할 수는 없지만 우리가 통일을 주장하면 주변국들은 “그래요, 합시다. 하셔야죠”라고 말할 수 있다. 하지만 사실 그 속마음은 불안할 수도 있다. 그래서 대외적으로 통일이야기는 수위를 조절하며 하는 지혜가 필요하다. 통일은 가슴 속에 품고, 정치적으로 6자회담, 다자안보, 경제적으로는 동북아경제공동체, 나아가 FTA를 통해 경제적으로는 전 세계 경제공동체에 편입되고, 사회·문화적으로도 세계와 보조를 맞추는 통합정책을 펼쳐 나가야 한다.

이것이 우리가 국가를 성장시키기 위해 필요한 자본과 기술, 그리고 시장을 확보할 수 있는 길이다. 그리하여 대한민국이 동북아 전체에서 상생과 공영을 할 수 있는 국가임을 보여주는 것이 필요하다. 동시에 주변국과의 긴밀한 협의 하에 북한과 교류협력을 유지하여 주변국들로 하여금 “대한민국은 한반도뿐 아니라 동북아의 평화를 위해 노력하고 있다. 동북아의 평화를 위해 남북한 통일이 필요하다”라는 인식을 심어 주어야 한다. 이러한 상황 속에서 남북한에

통일의 기운이 도래한다면 그들은 한반도의 통일을 받아들일 수 있을 것이다.

통합정책의 기반은 미국과의 돈독한 동맹관계에서 출발해야 한다. 이는 단순히 미국의 군사력뿐 아니라 경제력 측면에서도 매우 중요한 의미를 갖고 있기 때문이다. 여전히 한반도를 둘러싼 국제정세 속에서 막강한 영향을 행사하고 있는 미국을 적극 활용하는 것이 필요하다. 한국과 미국은 동맹관계라는 것을 인식하고 공동의 가치를 공유하는 가운데 대북 정책에서의 차이를 조율해 갈 수 있도록 깊은 관계를 유지해야 한다. 이러한 한미 간의 깊은 신뢰를 토대로 우리는 중국 및 러시아와도 우호적 관계를 형성할 수 있는 정책을 펼쳐야 한다. 그것 없이 친중이나, 친러 정책을 세워나간다면 바람직하지 않을 수 있다. 굳건한 한미관계에 토대를 둔 외교정책, 통합정책을 추진하는 가운데 대중국, 대러시아, 대일본 정책을 세워 그들을 전략적 지지 세력으로 만드는 것이 중요하다. 이것이 첫 번째로 우리가 취해야 할 자세이다. 한국은 혼자 살 수 없다. 기술과 자원, 시장과 자본 확보를 위해서 국가를 성장시키기 위해서 나아가 통일을 위해서 통합을 지향하는 외교정책이 필요하다.

제11강

신동방정책에 입각한 서독의 대동독 통합정책

강의 목표

서독이 신동방정책에 입각해 추진한 대동독 통합정책에 대해 살펴보고, 이러한 정책이 동독주민의 삶에 어떠한 실질적 기여를 가져왔고 궁극적으로 독일이 통일을 이룩하는데 어떤 역할을 하였는가에 대해 살펴본다.

기대 효과

- 동서독 교류가 동서독 관계에 가져온 효과에 대한 이해를 제고시킨다.
- 통일기회를 활용하기 위해서는 사전준비가 필요하다는 것을 이해할 수 있다.
- 남북통일에서 북한주민의 의지와 역할이 중요함을 인식할 수 있다.

강의 시 유의사항

- 동서독 교류가 동독인의 의식 변화에 어떠한 영향을 끼쳤고, 이러한 의식 변화가 독일통일에 중요하게 기여하였다는 사실을 설명한다.
- 독일통일은 동독주민의 자발적 결정에 따라 추진되었다는 것을 주지시킬 필요가 있다.

1. 대동독 정책 기조의 수정

가. 접근을 통한 변화 전략

서독은 동서독을 둘러싼 주변국뿐 아니라 미국, 소련 등이 모두 연관된 국제 문제의 성격을 갖고 있는 독일통일 문제를 다루기 위해 다양한 정책을 취하였다. 2차 대전 이후 미국을 비롯한 서유럽에 대한 친서방 정책을 통해 전범국으로서 잃어버린 신뢰를 회복하고자 노력하였다. 냉전기를 지나 화해 분위기에 들어서자 동구권의 국가들과도 우호 관계를 맺었다. 이후 도래한 신냉전기에는 어느 한쪽에 치우치는 것이 아닌 서방과 동구권 모두와 우호적인 관계를 유지하기 위해 노력했다.

이처럼 2차 대전 전범국이었던 서독은 냉엄한 국제정세의 현실 속에서 대결적 입장을 보이던 동서방 어느 한쪽과의 관계도 소홀히 하지 않는 방식으로 독일통일 문제 해결의 단서를 찾으려고 애썼다. 이러한 틀 속에서 서독은 동독과의 관계 개선을 위해 지속적으로 노력하였다.

동서독의 관계는 특히 1960년대 말 신동방정책이 추진되면서 본격적인 궤

동서독기본조약

정식명칭은 ‘양 독일 관계의 기초에 관한 조약’으로 전문·본문 10개조·부속문서 18개 항으로 구성되었다. 이 조약에서 양 독일은 양국의 국경선을 포함하는 유럽의 현재 경계선을 침범하지 않겠다는 것, 양국이 무력사용을 하지 않겠다는 것, 상호간의 독립과 주권을 존중하겠다는 것 등을 약속하였다. 이로써 제2차 세계대전 후 처음으로 쌍방은 상대편이 별개 국가라는 것을 실질적으로 인정하였으며, 사실상 1민족 2국가를 승인한 것이다.

도에 들어섰다. 브란트 수상은 ‘접근을 통한 변화(Wandel durch Annäherung)’ 정책을 통해 1972년 동서독 기본조약 체결, 1973년 동서독 유엔 동시가입으로 민족의 동질성 유지를 위한 기초를 마련하였다.

브란트 다음으로 수상직에 오른 슈미트의 현실주의적 독일정책도 동일한 기초를 유지하였다. 슈미트



1972년 체결된 동서독 기본조약이 베를린 장벽을 무너뜨리길 기대하는 빌리 브란트와 그의 참모 에곤바를 그린 삽화

는 통일을 향한 전제조건이 양독일에 존재하지 않는 상황에서 통일 논의를 진행하는 것은 무의미하다고 생각했다. 이에 따라 통일여건 조성차원에서 양독 관계의 실질적 개선에 초점을 맞춘 독일정책을 펴는 것이 중요하다는 생각을 갖고 있었다. 접근을 통한 변화라는 전제 하에서 장기적 차원에서 독일통일을 숙고한 것이다. 이때부터 서독은 경제교류를 비롯한 동서독의 교류를 통일 실현 혹은 동독을 압박하기 위한 수단으로 인식하지 않고 동독주민의 삶을 향상시키는데 목적을 두고 정책을 추진하였다. 이렇게 1960년대 말부터 본격 추진된 신동방정책에 입각하여 동서독 간에 광범위한 교류가 추진되었다.

그렇지만 냉전시기, 베를린 장벽이 구축되면서 극도로 위축된 양측 교류는 이후에도 서독의 의도만큼 충분한 성과를 내지 못했다. 서독은 양측 교류 협력 이 미진한 것은 상호간의 제도적 합의가 뒤따르지 못했기 때문이라는 인식을 갖게 되었다. 전사회적 분야에서 동서독 간의 접촉이 시도되고 있었지만 양독 정부의 공식적 접촉과 제도적 합의의 부재로 인해 실질적인 교류가 활성화되지 못했다는 것이다. 이를 해결하기 위한 방안으로 서독은 기본조약의 필요성

을 인식하게 되었다. 이에 따라 1972년 동서독 기본조약이 체결되었고 이러한 토대 위에 동서독 교류가 안정적으로 진행되었다.

이렇게 자리잡은 대동독 정책의 기조는 이후 서독에 어떠한 정치세력이 정권을 잡는가와 무관하게 지속적으로 유지되었다. 신동방 정책을 추진했던 사민당뿐 아니라 1980년대 초반 정권을 잡은 보수정당 역시 동서독 관계 발전 이외의 방법으로 동독의 자유와 인권을 개선시킬 수 있는 다른 구체적이고 현실적인 방법을 찾기 힘들었기 때문이다.

나. 동서독 교류의 확대

동서독 간의 교류는 물질·인적 측면 등 다방면에서 광범위하게 추진되었다. 이러한 교류는 교류 주체의 측면에서 국가기관뿐 아니라 교회 등의 다양한 민간 주체에 의해 경제, 사회, 문화, 언론 등의 다양한 분야에서 추진되었다. 우선 서독 정부는 서베를린 주민의 생활 조건 개선 및 양측 교류를 위한 기본 토대로서 사회 인프라 확충의 필요성을 인식하고 동독 지역에 하나의 섬처럼 존재하던 서베를린과 서독을 잇는 교통망(고속도로)을 구축하고 유지하였다. 또한 동서독 교역을 용이하게 하기 위해 동서독 교역을 내독교역으로 간주하여 비관세원칙을 적용하였고, 부가가치세 경감 및 면세조치, 금융지원 등 교류를 위한 실질적 토대를 마련하였다. 이외에 상호주의 원칙에 의거 인적, 통신 교류의 확대를 꾀하기 위해 내독 국경간 수속절차 완화 등의 정책을 추진하였다. 이러한 토대 위에 서독 경제계는 다방면에서 동독과 교류를 추진하였다. 서독 정부는 교류를 위한 기반을 다지는 역할을 담당하는 동시에 1983~1984년 2차례에 걸쳐 10억 마르크의 차관을 무상으로 지원하는 등 통일 이전 동독에 대한 적극적 지원을 제공하였다. 이외에 서독 정부는 동독 정치범 석방 및 이산가족 결합 등 다양한 방면에서 적극적으로 교류를 추진하였다.



동독교회의 행사 풍경.
교회는 동서독 간의 교류에서 중요한 역할을 수행

동서독 간 교류는 정부뿐 아니라 교회 등의 민간 차원에서도 적극 진행되었다. 특히 종교분야의 교류는 하나의 연합체를 유지하던 동서독 개신교계의 연대의식에 기초한 물질적 지원을 가능하게 만들었다. 교회 자체적 예산과 함께 서독정부로부터 위임 받은 정부예산으로 교회와 동독 개인에 대한 지원을 실시하였다. 서독 교회는 정치범 석방, 이산가족 재합류 등 정부가 주관한 각종 교류 사업을 실질적으로 진행하는 주요한 통로역할을 하였다. B형 교회사업이라고 불리던 교회를 통한 동서독 간의 거래를 통해 정치범 석방, 이산가족 재상봉을 구체적으로 진행하였다. 교회를 통한 교류에서 현물 등의 다양한 지원이 제공되었다. 현물을 통한 지원은 선물, 의료 및 기타 생활용품, 건축자재, 실내장식 용품, 현대적 의료기구 전달 등으로 이뤄졌는데 이러한 지원은 동독주민 및 동독주민이 다니던 교회에 직접 전달하

B형 교회사업

서독정부는 정치범 석방비용이 동독정권이 아니라 동독주민을 위해 쓰이도록 하기 위해 현금이 아닌 물자로 지급했다. 이 물자 지급도 정부가 직접 맡지 않고 교회가 나서도록 했는데, 이를 순수한 교회 차원의 지원인 'A형 교회사업'과 구분해 'B형 교회사업'이라고 불렀다.



동독 관련 뉴스를 보도하는 서독언론

는 방식으로 진행되었다. 이와 함께 목회자 월급, 직원의 급여 등 기타 현금이 필요한 경우가 있었는데 서독 마르크의 동독 직접 이전이 불가능함에 따라 현물을 동독 대외무역상에 제공하면 그만큼의 현금을 동독교회에 제공하는 방식으로 지원이 이뤄졌다. 이러한 현물·현금 지원을 통해 1957~1990년 기간 동안 18억 마르크가 이전되었고 신구교 합쳐 28억 마르크 상당의 현물·현금이 제공되었다.

동서독 간의 교류는 사회 각 분야에서 적극적으로 진행되었는데 이는 동서독 간의 교류를 통해 생활, 생각, 인식의 차이를 인식하고 상대방에 대한 이해를 증진시켜 양독 관계 개선을 꾀하기 위한 목적으로 추진되었다. 서독 정부는 자라나는 세대가 상이한 정치사회화 과정을 거치면서 민족 동질성이 상실되어 이것이 다가올 독일통일에 장애가 될 수 있다고 생각하였다. 이에 따라 청소년들의 사적 교류, 여행, 토론회 등 양측의 선입견, 적대감을 해소할 수 있는 프로그램을 실시하였다. 서독이 동독을 아는 것이 매우 중요하다고 판단, 서독청소년의 동독 견학여행을 장려하였고 서독 정부의 재정 지원을 통해 서독청소년 수학여행의 75%가 동독에서 이뤄져 독일의 다른 한쪽을 직접

체험하였다. 서독정부는 동독 청소년의 서독이해를 증진시키기 위해 재정 지원을 통해 동독 청소년단체 관계자의 서독 방문을 장려하였다. 동독 정권은 동독청소년 단체의 간부가 이러한 서독경험을 통해 서독 자본주의의 부정적 요소를 체험하게 될 것이라고 판단하였기에 서독의 지원에 큰 거부감을 보이지 않았다.

언론·방송분야에서도 서독은 동독과 다양한 교류를 추진하였다. 서독정부는 동독주민이 서독방송을 청취함으로써 동서독의 문화, 언어, 역사적 공통성을 유지하게 만들었다. 동독주민은 정치적 사건을 다룬 특집 프로를 선호하였고 다른 한편, 서독방송을 통해 접하는 현란한 상업광고는 동독주민의 물질적 욕구를 자극하여 풍요한 서독사회를 동경하게 하는 역할을 하기도 하였다. 특히 동독주민은 동독에 상주하는 서독특파원의 보도를 통해 자국내 정보를 취득하였다. 동독정부의 간섭에도 불구하고 서독언론 방송은 동독에 대한 내용을 관심있게 다루었고 이는 동독주민에게 체제를 알게 하는 데 중요한 역할을 하였다.

기본조약 체결 후 서독언론인이 동독에 상주하며 취재활동을 하였고, 문화체육행사, 전당대회, 박람회 등의 취재를 위한 단기입국이 가능해졌다. 1987년 방송협정이 체결되어 상대방 방송물 매입, 공동제작, 상대방 프로그램의 일부 사용, 정보제공 등이 가능해졌다. 서독은 방송을 통해 동독을 국제적으로

분단시절 동독주민의 서독 방송에 대한 신뢰 정도

척도	내용	답변비율(%)
0	완전 불신	9
1~3	거의 불신	10
4~7	거의 신뢰	56
8~10	완전 신뢰	25

자료: 통일원, 「동서독 교류협력 사례집」, (1993), 700쪽

알려 동독 스스로 폐쇄성을 극복하도록 유도하였다. 다른 한편 동독정부가 독점하고 있는 방송분야에서 작게나마 독자적 목소리를 내는 집단의 발굴·교류를 시도하였다.

서독뿐 아니라 동독에 대한 정보를 제공하는 서독방송에 대해 동독주민은 상당한 신뢰를 갖고 있었다. 이렇게 되자 서독방송의 동독 내 영향력이 커질 것을 우려하였던 동독정부는 동독주민이 서독방송에 노출되는 것을 차단하고자 다각도로 시도하였다. 그러나 정보이동 관련 국제협약에 가입한 동독은 해외의 시선을 의식하여 전파방해를 할 수 없었다. 이에 따라 동독주민의 상당수가 서독방송을 청취할 수 있었다. 1985년에는 40%의 가정이 서독방송을 청취할 수 있는 시설을 갖고 있었고, 1990년에는 70% 가량의 가정이 서독 방송을 청취할 수 있는 공동안테나 시설에 연결되어 있었다. 동독주민의 지속적인 서독 방송시청은 동독주민의 정치적 의사형성에 중요한 영향을 끼쳤고, 특히 분단 극복과 의사형성에 영향을 끼쳤다.

경제적 관점에서 동서 교류를 추진한 동독은 동독체제 유지에 부정적 영향을 끼칠 것을 고려하여 문화, 체육 등의 교류에는 다소 소극적 자세를 보였다. 이에 따라 동·서독 간 1986년 문화협정이 체결되어 교류가 시작되었다. 양측은 각 50개의 사업을 추진하기로 했는데 서독은 동독의 여건을 감안하여 문화 분야 교류협력을 통해서 동독이 경제적 실리를 획득할 수 있게 상업적 관계 조성을 유도하였다. 그렇지만 문화교류가 가져올 부정적 결과를 우려한 동독의 소극적 태도로 문화 교류는 제한적으로 진행되었다. 학술, 예술, 체육 등의 다양한 분야에서 교류가 추진되었으며 학술 분야에서 대학 간 자매결연이 맺어졌고 양측 학자, 전문가의 교류가 진행되었다. 이러한 교류는 주로 서독학자, 학생이 동독을 방문하는 형태로 이뤄졌지만 동독학생, 학자가 서독의 재정지원으로 서독을 방문하기도 하였다. 동독은 과학기술 지식을 도입하여 동독 경제 발전에 활용하려는 목적으로 자연과학 분야의 교류에 관심을 가졌다. 반면 서



1989년 통일 직전 마지막 경기를 치르던 동독 축구국가대표팀

독 측은 서독에서 연구되지 않은 분야가 동독에서 활발하게 다뤄지는 것을 발견하기도 하였다.

예술 분야에서 연극, 오케스트라의 상호방문이 진행되어 동서독이 상대국에서 공연을 실시하였다. 동독은 이러한 예술 교류를 정치 선전의 일환으로 간주하고 국제적이면서 정치적인 성격의 프로그램을 서독에 소개하였다. 또한 서독이 동독에서 공연을 하기 위해서는 동독의 출입국 허가를 받아야 했다. 이로 인해 교류에 있어서 상호성이 제대로 지켜지지 못했다. 그렇지만 예술교류는 양측이 서로를 이해하는 데 중요한 역할을 하였다.

동·서독 간의 교류는 체육 분야에서도 이어져 서독은 동질성 강화, 만남의 장 마련, 국민단합의 효과를 고려하여 1974년 협정을 체결하고 체육 분야의 교류를 적극 추진하였다. 그러나 이를 체제 위협적 요소로 간주한 동독은 제한적 체육 교류에 임했다. 동독은 우수한 실력을 보이던 체육분야 교류를 통해 동독의 우수성을 알리고 자긍심을 고취하게 하려는 목적으로 주로 국가대표급의 교류에 관심을 가졌고 이에 따라 일반 대중의 체육교류는 이뤄지지 않았다. 이렇게 제한적인 조건에서 교류가 진행되었지만, 이러한 체육교류는 양측이 상

대방에 대해 호감을 갖게 하는데 기여하여 올림픽 경기에서 상대방이 이긴 것을 기쁘게 생각하는 분위기가 형성되기도 하였다. 또한 동독주민들 사이에 '서독인도 우리'라는 인식이 생겨나는 계기로 작용하였다.

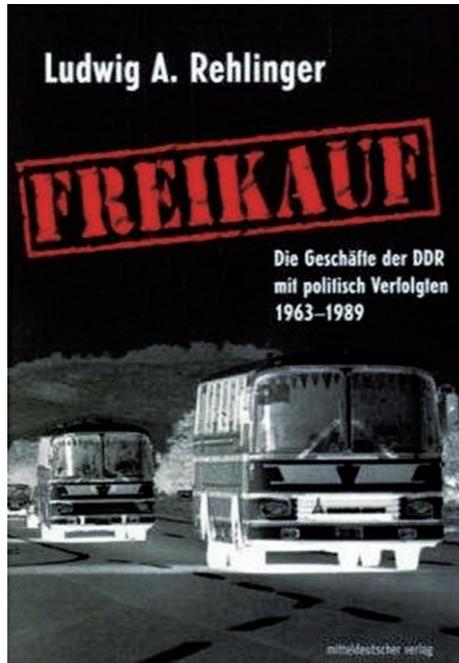
양국의 화해와 협력이라는 공동의 목적에 따라 교류가 진행되었지만, 서독과 동독이 교류를 통해 의도하는 목표는 다소 상이하였다. 서독은 긴장완화와 분단고통 감소라는 정치적 목표 달성을 위해 내독교역을 활성화 하였다. 내독교역을 통해 양독 관계를 개선하고, 장기적으로 동독주민이 체제비교를 통해 서독 체제를 선택하도록 하는데 목적을 두었던 것이다. 서독은 동서독 교역을 통해 발전된 소비문화가 동독에 전파되어 동독체제의 열위를 간접적으로 입증함으로써 독일통일의 주도권을 확보하려고 하였다. 이에 따라 서독은 정치군사 문제를 양독 경제교류 협력에 연계시키지 않는 정경분리원칙에 의거, 민간부분의 경제교류 협력을 증진시켰다. 단순한 경제적 이익 도모를 넘어, 분단 상황을 극복하는 정치적 수단으로 내독 교역을 활용한 것이다. 반면 동독은 내독교역을 경제발전의 방편으로 활용하였다. 국제법상 지위를 인정받는 가운데 서독의 지원을 통해 동독정권이 당면하고 있는 경제 문제를 해결하려고 하였다. 경제적 반대급부가 수반된 서독과의 교류를 통해 막대한 경제적 실리를 챙길 수 있었다.

종합하면 서독은 내독교역을 정치적 안정을 취하는 수단으로 활용하였고 동독은 경제적 이익을 취하는 수단으로 인식하였다. 이렇게 다소 상이한 목표로 추진된 동서독 교류는 양국의 정치 관계 발전에 비해서 훨씬 안정적으로 발전하였고, 결과적으로 양독 관계를 안정시키는 기능을 수행하였다.

2. 교류를 통한 동독주민 삶의 실질적 개선

가. 동독주민 삶의 실질적 개선

동서독 교류는 동독주민의 삶이 개선되는 데 상당히 기여하였다. 동서독 교류가 동독주민에게 가져온 긍정적 결과를 다양한 측면에서 살펴볼 수 있는데, 우선 물질적 측면에서 서독과의 교류를 통해 얻어진 경제적 반대급부가 동독 사회에 유입됨으로써 동독주민의 삶의 질이 개선되었다. 동독 정부는 경제적 위기에 직면할 때마다 서독의 지원을 통해 위기 국면을 극복하였다. 이러한 교류를 통해 제공된 경제적 반대급부는 동독주민의 삶을 실질적으로 개선하는데 기여하였다.



동서독 석방거래를 직접 다뤘던 관계자가 쓴 저서 '석방거래'

인도적 측면에서 상호교류를 통해 동서독으로 갈라져 있던 이산가족이 재회하였다. 이산가족 상봉 추진을 통해서 250,000명의 동독인이 서독으로 이주하였다. 또한 부모가 서독으로 이주하면서 동독에 남겨진 2,000명 가량의 어린이가 서독으로 보내져 부모를 재회할 수 있었다. 또한 동독의 정치범들을 동독에 물자를 제공하는 방식으로 서독으로 데려와 자유를 얻게 하였다. 1963년부터 독일통일까지 석방거래를 통해 31,755명의 정치범이 서독으로 풀려났다. 석방거래 등으로 동독에 유입되는 경제적 대가가 동독체제의 유지에 기여할 것이라는 것에 대한 논란이 서독 내에 존재하였다. 그러나 동독이 인권문제를 등한시 하는 상황에서 서독이 먼저 고통당하는 사람들에게 관심을 가져야 한다는 것, 고통당하는 정치범을 도울 수 있는 수단이 있음에도 그러한 기회를 이용하지 않고 묵인해서는 안된다는 논리가 제기되었다. 이를 통해 반인권적 상황에 직면해 있던 정치범이 서독에서 새로운 삶을 시작할 수 있는 결정적 계기가 마련되었다.

교회를 통한 현물 지원 또한 적지 않은 도움을 주었다. 현물 지원은 동독주민 및 동독주민이 다니던 교회에 직접 전달됨으로써 큰 도움이 되었다. 또한 교회에 제공된 지원을 통해 병원 등 동독 교회의 부속 시설들은 국가 소유의 병원보다 더 좋은 시설을 유지할 수 있었다. 총 76개의 교회 부속병원을 비롯한 교회 부속 시설이 있었는데, 이러한 시설들은 좋은 장비와 시설을 갖춰 동독주민에게 양질의 혜택을 제공하였다. 이를 통해 수백만에 달하는 주민들이 분단에 따른 고통을 실질적으로 줄일 수 있었다. 1980년대 들어서면서 교회는 동독체제에서 저항세력을 양성하는 밑거름이 되었다.

이산가족 재결합뿐 아니라 인적교류를 통한 방문 또한 동독인의 삶의 질 향상에 적극 기여하였다. 1950년대 서독방문을 허용했던 동독은 점차 동독인의 서독 방문을 제한하여 1961년에는 공무여행을 제외한 서독여행이 금지되었다. 그러나 동서독 관계 개선의 결과, 1972년 이후에는 동독인의 서독방문이 큰 폭

통일 전 동서독 인적 방문 규모

(단위: 천 명)

연도	동독인의 서독 방문	서독인의 동독 방문
1954	2,500	2,500
1957	2,720	2,600
1958	690	670
1961	675	700
1962	27	300
1963	50	1,400
1964	664	1,800
1965	1,219	1,800
1969	1,042	1,100
1972	1,077	4,800
1973	1,289	6,193
1979	1,410	6,416
1981	1,601	4,180
1983	1,527	4,210
1986	1,760	5,925
1987	5,000	
1988	7,800	

자료: 한운석, 『역사비평』 (1997)

으로 허용되어 연금생활자, 친척이 있는 동독인의 서독 방문이 허용되었다. 이후 동독인의 서독 방문은 더욱 늘어나 1986년부터는 매년 380만명이 서독을 방문하였다. 동독주민의 서독방문이 이렇게 대규모로 이뤄지는 데에는 서독정부의 역할이 컸다. 서독정부는 물질적 혜택 제공을 통해 동독인의 서독 방문을 적극 지원하였다. 1972년부터 1987년까지 서독을 방문한 동독주민에게 1인당 1년에 2회, 30마르크의 환영금을 지급하였고, 1987년 8월 이후에는 100마르크를 지급하였다. 또한 서독 여행경비, 의료지원, 교통비 및 입장료 할인 등의



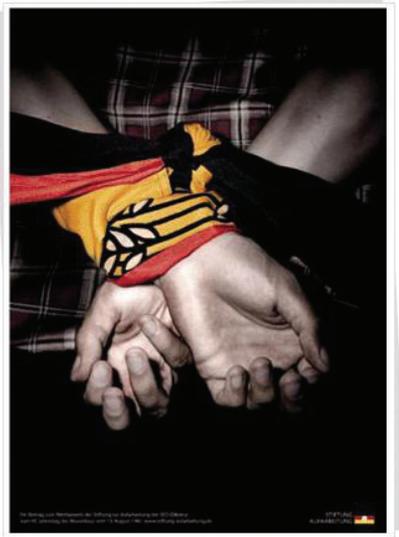
혜택을 제공하였다. 이를 통해 동독주민이 서독을 접하고 경험할 수 있는 실질적인 기회를 제공하였다.

이외에도 서독은 동독주민의 생활수준을 증진시키기 위해 서독주민들이 개인적 차원에서 동독주민을 지원하는 것을 허용하는 등 인도주의 차원의 민간 지원을 확대하는 정책을 추진하였다. 인적 교류는 서독인에게도 적지 않은 혜택을 가져왔다. 기본조약 체결 이전에는 서독인이 동독을 방문하여 동독에 거주하는 부모나 형제를 만날 수 있는 기회가 1년에 1회로 제한되어 이산가족 간의 정기적 만남이 어려웠다. 1972년 기본조약이 체결된 후, 이러한 제한이 대폭 완화되었고, 가족이 아니거나 없는 경우에도 여행, 관광 등의 목적으로 동독에 방문하는 것이 허용되었다. 이와 함께 공적 업무를 위한 동독방문 횟수 제한도 대폭 줄었다. 이러한 동서독 간의 인적 교류는 분단 상황에서도 동서독이 정서적 유대감을 유지하는 데 크게 기여하였다.

서독은 또한 문화적 측면에서도 동독주민의 삶의 질 향상에 기여하고자 노력하였다. 서독정부는 독일 라디오 방송사, 서베를린 소재 방송사에 예산을 지원하여 서독정부의 정책을 동독에 알리는 프로그램을 제작·방송하게 하였다. 서독 방송매체를 통해 동독주민이 외부세계는 물론 동독 내부에 대한 정보를 접할 수 있었다. 동독주민의 서독 TV시청 또한 동독주민 삶의 질에 적지 않은 영향을 끼쳤다. 또한 서독은 동독 문화관계자의 서독 방문 프로그램 등을 적극 추진하여 이들이 서독체제를 경험할 수 있는 기회를 제공하였다. 이러한 경험들은 이들이 동독 체제에 대해 비판적 인식을 갖게 하는데 기여하였다. 동독정부는 예술가 등 동독 문화인들의 서독 접촉을 제한할 경우, 고립감과 정신적 소외감을 증대시켜 체제에 대한 더 큰 불만을 갖게 될 것을 우려하여 서독과의 문화교류 증대를 허용하였다. 그러나 다양성과 자유분방함을 속성으로 하는 문화의 속성상 시간이 흐를수록 커지는 동서독의 문화수준의 격차는 동독 예술 문화인에게 체제에 대한 더 많은 불만을 야기하는 결과를 가져왔다.

나. 동서독 교류가 동독사회에 끼친 영향

다방면에 걸친 동서독의 교류는 동서독이 공통성을 유지하고 동포의식, 동질감을 유지하게 하는 데 적극적으로 기여하였다. 또한 문화적 차원에서 동독주민생활의 질을 향상시키는 데 기여하였다. 이와 함께 동서독 간의 교류와 접촉을 통해 동독에 제공된 경제적 혜택을 비롯한 다양한 반대급부는 동독 사회에도 적지 않은 변화를 가져왔다. 동서독 교류를 통해 동독주민은 서독에 대해 알게 되었고 서독의 풍요를 인식하게 되었다. 국가 단위에서 이뤄지는 동서독 교류를 통해 주어지는 크고 작은 지원뿐 아니라 서독에 있는 가족, 친척, 친구 등과의 만남을 통해 경험하게 되는 서독에 대한 관점이 동독주민의 인식 변화를 가져오게 하는데 기여한 것이다. 이처럼 경제적 급부를 동반한 동서독 간의 교류는 동독인의 삶에 여러 가지 실질적 이득을 가져왔다. 접근을 통해서 동독주민들에게 서독의 마음을 전하는 정책, 즉 빌리 브란트의 ‘신동방정책’에 바탕을



사회주의 공산당(GDR) 깃발에 묶여 자유를 희구하는 포스터

둔 ‘독일정책’이 동독인의 생각과 가치관에 변화를 가져오는데 기여한 것이다.

내독교류를 통한 서독의 동독 지원이 동독의 붕괴를 지연시켰다는 비판이 제기되기도 한다. 실제로 1980년대 동독이 경제적 위기에 직면하였을 때 서독은 2차례에 걸쳐 차관을 제공하였고, 이것이 동독 경제가 위기 국면을 수습하는데 결정적 역할을 하였다. 그러나 다른 한편, 동독주민의 서독 경험이 동독내부에 변화 잠재력을 축적시켰으며 궁극적으로 통일의 주요한 동인으로 작용했다는 것을 부인할 수 없다. 동독과는 대비되는 풍요로운 서독에 대한 경험이 내부의 균열을 만들어 동독주민들로 하여금 동독 사회체제에 대해 비판적 의식을 갖게 하는데 기여한 것이다. 이러한 체제에 대한 불만과 비판적 태도가 조금씩 밖으로 표출되면서 동독 체제·정권에 대한 저항이 점차 세력화되기 시작했고, 1980년대 말 불어닥친 동유럽의 자유화 열풍을 타고 베를린 장벽이 무너지는데 중요한 기여를 하였다. 이처럼 접촉을 통한 변화는 동독주민의 인식 개선에 적극적 영향을 끼쳤다.

3. 독일통일을 가져온 동독주민의 민족자결

가. 통일의 도화선이 된 베를린 장벽의 붕괴

독일통일의 도화선이 된 1989년 11월 베를린 장벽의 붕괴를 가능하게 했던 1차적 계기는 1980년대 후반부터 일어난 동구권의 자유화 바람이라고 할 수 있다. 1980년대 말부터 소련 및 동구권의 개혁·개방을 가져온 자유화 바람은 동독주민에게도 커다란 영향을 끼쳤다. 체제에 대한 불만을 갖고 살아왔던 동독주민들은 주변국에서 발생하는 일련의 자유화 분위기를 접하며 동독에서도 어떠한 변화가 생겨나길 기대하였다. 동시에 교회 등을 중심으로 동독

1989년 베를린 장벽 붕괴 전후 동독을 떠난 동독주민 수

(단위: 명)

기간	무단 탈출자	허가받은 탈출자	총계
1989년 4월	891	4,996	5,887
5월	1,527	9,115	10,642
9월	21,352	11,903	33,255
10월	26,426	30,598	57,024
장벽 붕괴 후 11월	27	300	133,429
12월	50	1,400	43,221
합계	664	1,800	343,854

자료: 국가정보원, 『통계에 나타난 독일통일 20년』 (2009), 453쪽

의 변화를 요구하는 세력들이 조금씩 생겨나기 시작하였다. 그러나 동독 정권은 큰 변화의 의지를 보이지 않았다. 이러한 상황에서 현 체제에서 희망을 발견하지 못하고 동독을 떠나는 주민의 탈출행렬이 이어졌다. 1989년 5월, 헝가리 개혁정부가 오스트리아와 맞대고 있는 국경을 개방하자 동독인의 탈출이 대거 이뤄졌다. 1989년 7월에는 동구권에서 휴가를 보내던 동독인들이 체코, 헝가리, 폴란드 주재 서독대사관에 진입하여 서독으로 보내줄 것을 요구했다. 이에 서독외무장관은 동독외무장관에게 폴란드와 체코에 있던 수천 명의 동독인들이 기차를 이용해 동독을 거쳐 서독으로 갈 수 있게 해달라고 요구하였다. 국제 여론을 의식한 동독정부는 이들의 서독행을 허가하였다. 이후 매일 2천여 명이 서독으로 탈출하였고 주민의 여행자유화와 개혁에 대한 요구가 점점 높아져 갔다. 이러한 동독주민의 탈출 행렬은 계속 끊이지 않아 1989년 5월부터 장벽이 무너지기 전까지 17여만 명이 동독을 떠났고, 베를린 장벽 붕괴 후 탈출 열풍은 더욱 확산되어 11월부터 12월까지 2개월 동안 17만 6천 명이 동독을 떠났다.

동독 내에서도 동독사회의 변화를 요구하는 목소리가 커져갔다. 특히 동독건





1989년 11월 철거되는 베를린 장벽

국 40주년 기념식에 참석한 소련의 고르바초프가 “늦게 오는 자는 인생의 별을 받는다”라는 소련의 속담을 언급하며, 동독 정권의 변화를 촉구하면서 동독주민의 촛불시위가 급속히 확산되었다. 이미 오래전부터 동독 라이프치히의 한 교회에서 시작된 월요평화기도회와 기도회 후 자연스럽게 이어진 평화시위는 갈수록 커져 동베를린, 드레스덴 등 동독의 주요 도시로 확산되었다. 상황이 이렇게 되자 공산당 기관지와 동독 TV조차 정권에 대해 비판적 목소리를 내기 시작했다. 상황을 수습하기 위해 1989년 10월 18일, 동독 정권의 최고 책임자인 호네커 서기장이 물러났고, 후임 서기장 크렌츠는 동독의 개혁을 선언하였다. 그렇지만 동독시민들은 상황을 봉합하기 위한 부분 개혁이 아닌 총체적 개혁을 요구하였다. 동독 정부는 대규모 탈출행렬로 인해 극도로 혼란해진 상황을 수습하기 위해 새로운 여행법이 만들어질 때까지 여행을 전면 허용하는 임시법을 만들었다. 당초 이러한 법안은 11월 10일부터 발효될 예정이었다. 그런데 기자 브리핑을 통해 법안을 발표하였던 정부 담당자는 “언제부터 이 법이 유효한가”라고 묻는 기자의 질문에 “즉각, 다시 말해 오늘 9일 밤부터”라고 말했다. 이 소식을 접한 동베를린 주민들은 베를린 장벽으로 몰려왔고 국경 개방을 요구했다. 국경에 운집한 동독주민에 대한 발포 명령이 내려져 자칫 유혈 참

극이 벌어질지도 모른다는 불안과 우려가 제기되는 상황에서 소련군의 유혈진압 반대 의사가 전달되면서, 결국 28년간 굳게 닫혀 있던 국경이 열렸다. 철의 장막 베를린 장벽이 붕괴된 것이다. 국경을 넘어 서베를린으로 넘어온 동독인과 이들을 접한 서독인들은 서로 얼싸안고 기뻐했다. 폴란드를 방문중이던 서독 수상 콜은 사태 수습을 위해 급거 서독으로 귀국했다.

나. 동서독의 합작품 ‘독일통일’

베를린 장벽이 무너진 후의 정치적 일정은 빠르게 진행되었다. 동독의 변화를 요구하며 저항운동을 주도했던 동독의 재야세력들은 동독의 미래에 대해 논의하는 협의체인 원탁회의를 결성하였다. 동독정부 대표자와 재야세력이 모인 원탁회의에서 자유·민주헌법 마련, 국민투표 실시, 헌법에 따른 조기총선 실시가 결정되었다. 구동독 공산당 세력은 당 규약을 개정하여 1당 독재를 삭제하고 당명을 변경하는 등의 변화를 시도하였다.

동독은 1990년 5월로 예정되어 있던 새 인민의회 선출을 위한 자유선거를 3월 18일로 앞당겨 실시하였다. 선거 결과 신속한 통일을 약속한 기민당 중심의



베를린 장벽 붕괴 후 서베를린을 방문하는 동독인 자동차 행렬

독일연맹이 압도적 지지를 받으며 승리하였다. 선거에 승리한 독일연맹에 대한 동독주민의 압도적 지지는 “서독의 마르크화가 우리에게 오지 않으면 우리가 서독으로 가겠다”라고 주장했던 동독주민의 의지가 확인된 것이었다. 신속한 서독체제 편입을 통해 서독이 누리는 번영과 풍요를 동독도 빠른 시일 내에 누리기를 원하는 동독주민의 희망이 반영된 것이다. 다시 말해 서독체제로의 빠른 편입은 선거를 통해 확인된 동독주민의 의견이 수용된 결과였다. 이러한 결과에 입각하여 독일연맹은 총선 승리 후 동독을 서독에 조속히 귀속시키는 통일방안을 공식화하였고, 신속한 경제 및 정치 통합을 추진하였다. 동서독 정부는 통일조약 체결을 본격적으로 준비하여, 5월 18일 동서독 통화, 경제, 사회 통합 조약이 체결되어 동서독 간의 대등한 화폐교환이 실시되었다. 이후 사회경제적 통합을 추진하면서 8월 31일, “독일의 단일성 회복에 관한 조약”이라고 불리는 통일조약이 체결되었고, 이것이 9월 20일 동서독 의회의 비준을 받으면서 통합을 위한 절차가 마무리되었다.

베를린 장벽 붕괴 후 통일이 이뤄지기 까지 서독정부는 외교적으로 중요한 역할을 하였다. 1952년 독일과 2차 대전 전승국 간에 체결된 ‘독일조약’에 따라 통일을 원할 경우 서독은 전승국의 승인을 받아야 하는 상황에서 아주 조금 열린 ‘통일의 문’이 닫히지 않도록 신속히 대응해야 했다. 콜 정권은 고르바초프가 실각할 경우 기회가 없어질 수 있다는 것을 우려하여 동독 주둔 소련군 철군비

용을 부담하는 조건으로 소련의 동의를 얻어냈다. 독일의 재통일을 위해 협으로 여기는 유럽 주변국의 우려를 불식시키기 위해서는 미국과 유럽의 군사동맹조약인 나토에 독일이 계속 속해 있을 것이라고 약속하면서 2+4 회담을 추진하였다. 또한

 2+4 회담

2차대전 패전국인 독일의 국제법상 제약을 해결하고 완전한 주권국가로서의 통일독일의 정치 군사적 지위를 결정하기 위한 회담이다. 통일의 당사국인 동독과 서독 및 2차대전의 전승국인 미국·영국·프랑스·소련 등 4개국이 참여한 데에서 명칭 유래했다.



1989년 11월 9일 베를린 장벽 붕괴 후 브란덴부르크문 앞 풍경

프랑스에 대해서는 프랑스가 추진하던 유럽통합의 조기 추진에 적극 동조하면서 프랑스의 지원을 얻어 독일통일에 부정적 입장을 유지하던 영국을 설득하였다. 국경 문제로 갈등을 겪고 있던 폴란드에 대해서는 독일·폴란드 사이의 국경을 인정하는 방식으로 문제를 해결하였다.

베를린 장벽이 붕괴되는 데에는 여러 가지 요소들이 복합적으로 작용하였다. 유리한 국제 정세, 지도자의 결단 등 여러 가지가 복합적으로 작용하여 베를린 장벽이 붕괴되었고 독일통일이 이뤄진 것이다. 그렇지만 그것과 함께 무엇보다 동독주민의 자발적 의사표현과 적극적 행동이 베를린 장벽 붕괴 후 독일이 통일되기까지 중요한 역할을 하였다는 것을 간과해서는 안된다. 체제에 대한 적극적 반대표시로 위협을 무릅쓰고 동독을 떠나거나 체제 안에서 체제 개혁을 요구하며 시위에 참여했던 동독주민의 노력이 모여 베를린 장벽이 무너진 것이다. 장벽 붕괴 후 통일이 이뤄지는 과정에서도 마찬가지로 할 수 있다. 흔히 동서독의 통일이 구동독 지역에 서독의 정치 경제 제도가 이식된 흡수 통합 방식으로 이뤄졌다고 평가된다. 실제로 독일통일은 서독의 동독 흡

수통합 방식으로 이뤄졌다. 그렇지만 통일은 서독이 주도하였지만 동시에 동독주민 스스로의 노력을 통해 이룩한 결과이다. 통일을 가져온 베를린 장벽의 붕괴, 서독으로의 빠른 편입, 체제이식 등의 전체 과정에서 동독인의 자주적 의사가 반영된 것이다. 공산정권 체제에 대한 동독주민의 불만과 거부감이 극에 달한 상황에서 동독주민은 새로운 변화의 방식으로 서독 편입을 택한 것이다.

동독주민이 체제에 대한 거부감을 적극적으로 표현하며 직접적 행동으로 나서는데 있어서 체제에 대한 불만, 동구권의 자유화 바람 등이 영향을 끼친 것은 사실이다. 그러나 이와 함께 장기간의 동서독 교류·협력이 동독주민의 행동을 이끌어 내는데 중요한 역할을 하였다는 것을 부인할 수 없다. 서독과의 교류 협력을 통해 동독주민 사이에 풍요롭고 건강한 서독사회에 대한 긍정적 인식이 확대되었고, 이렇게 생겨난 서독사회에 대한 동독주민의 인식이 체제의 변화를 요구하는 데 중요한 기여를 하였다. 더 나아가 베를린 장벽의 붕괴라는 결정적인 시기에 서독체제로의 통합을 요구할 수 있는 확신으로 이어졌다. 이렇게 볼 때 동독에 대한 서독의 지원은 서독에 대한 인식을 바꾸고 통일을 가능하게 하는데 기여했다고 할 수 있다. 동서독 간의 인적, 물적 교류가 동독주민에게 자유민주주의와 부유한 서독의 실체를 확인시켜 줌으로써 민주주의와 자유에 대한 의식이 제고되는 데 크게 기여하였던 것이다. 삶의 질 개선에 목표를 두었던 서독의 대동독 정책이 경제교류를 비롯한 방송, 문화, 체육 등 전 영역에서의 교류로 이어지면서 동독주민의 의식 변화를 가져오는 데 기여하였고, 이러한 결과 동독주민의 자발적 의지로 서독으로의 통합이 결정된 것이다.

다. 시사점

동서독 교류를 통해 형성된 양측의 안정된 관계, 동독주민의 인식 변화를 기

반으로 베를린 장벽 붕괴 그리고 기회를 살려 통일을 이룩한 독일의 사례는 여러 가지 시사점을 준다. 그 가운데 가장 중요한 것 중 하나는 더더 보이지만 긴 걸음으로 북한이 변화할 수 있도록 노력해야 한다는 것이다. 주지하듯 서독은 라인강의 기적을 통하여 마련한 경제적 기반을 적절히 활용하여 통합정책을 추진하는 가운데 동독주민들에게 물자를 주고 교류협력을 통해 변화를 유도하였다.

이러한 측면에서 통일에 이르는 길은 서독이 깔아주었다고 볼 수 있지만, 그러나 실제적으로 통일을 만든 주체는 동독주민들이다. 통일이 되기 위해서는 남한만이 아무리 염원해도 소용이 없다. 통일이 되기 위해서는 북한주민들이 움직여야 한다. 북한주민 스스로 “대한민국의 민주주의가 그들의 인민민주주의보다 낫구나”라고 깨달을 수 있도록 해야 한다. 동독주민들도 “서독 사회가 우리 사회보다 낫구나, 내가 사는 동독은 아니야”라는 것을 깨닫고 통일에 대한 뜻을 품었기 때문에 통일이 가능하였다.

1989년 11월 9일 베를린 장벽이 무너지기 불과 1개월 전, 10월 7일 동독건국 40주년에 동독정부는 많은 우방국 수반을 모아놓고 그들의 정통성을 선전했다. 군사 퍼레이드, 횃불 행진을 벌이면서 동독의 건실함을 보여주고자 했다. 그러나 불과 한 달 만에 동독은 역사 속으로 사라졌다. 무서운 비밀경찰 슈타지(Stasi)가 주민들을 통제했지만 동독주민들의 가슴 속에 솟아오르고 있었던 변화에 대한 욕구를 막을 수 없었다.

동독인민군은 17만 규모였지만 북한은 120만 가량이다. 평화적 통일은 우리가 독일보다 훨씬 어려운 상황이라고 할 수 있다. 우리가 평화통일을 원한다면 북한주민 스스로 선택해 일어날 수밖에 없다. 그러나 의

슈타지

슈타지(Stasi)는 1954년부터 1990년까지 존재했던 독일민주공화국(구 동독)의 정보기관이었다. 슈타지는 첩보 및 방첩, 국민에 대한 감시를 담당했으며, 한창 때는 68,000명의 직원을 고용한 방대한 조직이었다. 1990년 독일 통일 이후 동독 정부와 함께 해체되었다.

도적으로 할 수는 없고 그래서도 안된다. 결국 그들에게 대한민국이라는 희망을 줘야 한다. 그들이 사는 현실을 한국의 현실과 비교해서 진정으로 그들이 무엇을 원하는 것인지 선택하게 해야 한다. 이를 위해 북한주민들에게 남한이란 희망의 씨앗을 심어줘야 한다. 그들이 같은 한민족이기 때문에 우리들이 그들이 직면한 인권문제, 식량문제 등을 걱정하고 있다는 것을 보여줘야 한다.

서독의 경우, 동독에서 바르게 말하다가 붙잡혀 감방에 갇힌 정치범들을 동독정부와 협의를 통해 금전적 대가를 지불하고 서독으로 데려왔다. 물론 사람을 돈을 주고 사는 것이 좋은 것만은 아니지만 같은 민족으로서 그들의 인권문제를 해결하기 위해 다른 방법이 없을 때 금전적 대가를 치르는 방식으로 그들의 문제를 해결하였다. 헌법상 북한은 대한민국의 영토이다. 대한민국은 한민족 모두의 삶의 문제에, 인권개선에 관심을 가져야 한다.

제12강

통일독일의 성공적 국가건설

강의 목표

통일 이후 독일의 정치, 군사, 경제적 편익 등을 살펴봄으로써 향후 남북한 통일을 통해 우리가 누리게 될 편익에 대해 고찰한다.

기대 효과

- 독일통일의 편익에 대한 이해를 통해 남북통일에 대한 긍정적 인식을 제고시킬 수 있다.
- 남북통일이 남한에 가져올 구체적인 편익에 대한 이해를 증진시킨다.
- 통일 편익을 위해 개인과 집단의 역할을 고민할 수 있다.

강의 시 유의사항

- 독일통일은 알려진 통일 후유증에도 불구하고 대단히 성공적으로 진행되었다는 사실을 강조한다.
- 통일을 통해 남북이 누릴 수 있는 편익이 독일통일의 편익보다 훨씬 더 크다는 점을 인식시킨다.

1. 독일통일의 정치·군사적 편익

가. 민주적 정치체제와 정치적 자주권 획득

대규모 소요나 폭력사태와 같은 사회적 갈등 없이 동서독이 단기간 내에 통합되었다는 측면에서 독일통일은 매우 성공적인 사례라고 할 수 있다. 독일통일의 성공적 측면은 정치, 군사, 경제 등 다양한 측면에서 살펴볼 수 있다.

1990년 10월 3일 독일통일이 공식 선포된 후 정치체제 측면에서 동서독 체제의 통합이 성공적으로 이뤄졌다. 서독 정당이 동독지역에 진출하여 정당간 통합이 진행되었다. 베를린 장벽 붕괴 이후 다양한 집단이 정치적으로 세력화하였는데, 이들이 통일 후 구동독지역의 정치세력으로 자리를 잡았다. 이를 통해 구동독의 이익을 대변하고 지역을 대표하는 정당과 정치세력이 형성되었고, 서독식 의회민주주의 체제가 동독에 안정적으로 자리를 잡았다. 동서독 정치 통합은 역사상 유례가 없는 성공적인 체제변화로써 단기간에 사회주의 일당체제를 민주적으로 선출된 의회민주주의 체제로 바꾸는 작업으로 평가받고 있다.

물론 비판의 여지가 없는 것은 아니다. 구동독의 정치가 구서독의 체제에 흡수되었으며, 이에 따라 구서독의 정당체제가 구동독 지역으로 확장된 것에 불과하다는 냉소적 의견이 존재하기도 한다. 또한 서독 정당의 지원과 협력 속에서 정치통합 과정이 진행되는 가운데 서독의 정치인이 구동독 지역에서 주요한 자리를 맡은 경우가 많다. 이로 인해 동독인 출신의 정치 엘리트가 차지하는 비율은 30%대로 아직까지는 높지 않다. 통일 후 구동독지역에서 정당체제가 운영되는 과정에서도 문제가 발생하였다. 정치경험이 충분하지 않은 인물들이 구동독 지역을 대표하는 정치인으로 다수 등장한 가운데, 동독과는 다른 서독 의회체제에 대한 이해·경험의 부족으로 정치인의 역할, 여야의 역할 등



2005년 연방정부의 수상으로 선출된 동독출신 정치인 안젤라 메르켈

에 대한 혼선이 나타났다. 다른 한편, 빠른 통일이 이뤄지는 과정에서 실업 등의 문제가 제기되면서 불만을 가진 일부 극우주의 세력이 정치세력화 하는 상황이 발생하였다. 정치에 대한 실망감이 커지면서 구동독 지역에서 선거투표율이 매우 저조하게 나타나는 상황이 발생하기도 하였다.

동서독 정치체제 통합과정에서 나타난 이러한 문제들에 대해 의회 민주주의 체제 경험이 없던 동독에 새로운 체제를 구축해 가는 과정에서 서독의 지원과 도움이 절대적으로 필요했다는 의견이 제기된다. 무엇보다 동독 정치인이 충분한 경험을 축적하기까지 서독 출신 정치인이 주요한 역할을 맡는 것이 불가피하였던 것이다. 또한 동독 출신 정치인의 활약이 점차 증대되어 2005년 연방의회 선거 후 기민/기사당과 사민당 간의 연정이 이뤄지면서 동독출신의 정치인 안젤라 메르켈 기민당 대표가 수상으로 선출되는 등 동독출신 정치인의 역할이 계속 커지고 있다는 의견도 제시되고 있다. 또한 동독지역에서 일부 극우주의적 경향이나 선거 무관심 현상이 나타나고 있지만, 그것이 정치체제 안정에 위협을 주는 정도는 아니며 급격한 정당체제 변화과정에서 발생한 이러

한 상황은 정치에 대한 이해, 정당정치 경험이 축적되면서 점차 개선될 것으로 평가되고 있다.

여하튼 통일 이후 민주적 정치체제의 근간이라고 할 수 있는 서독식 의회민주주의에 입각한 정치체제가 구동독 지역에서 성공적으로 완수되었다는 평가에는 이견이 없다. 구동독 지역을 대표하는 정치 정당이 신속하게 세워짐에 따라 통일 후 정치적 공백 없이 전체 독일에서 의회체제가 원활하게 운영될 수 있는 기반이 마련되었기 때문이다. 이처럼 체제 측면에서 통일 후 구동독 정당체제 구축과제는 소기의 목적을 달성하며 성공적으로 완료된 것으로 평가되고 있다.

한편 독일의 국제정치적 위상은 괄목할 만하게 신장하였다. 통일 전 독일은 세계적인 경제 대국이었음에도 불구하고 1~2차 대전의 원죄로 인해 국제무대에서 그에 맞는 대접을 받지 못했다. 통일 후 독일은 막강한 경제력을 바탕으로 미국, 영국의 영향에서 벗어나 프랑스와 함께 EU 통합을 주도적으로 추진하고 있다. 또한 “유엔의 안전보장 이사국 의석을 확대해서 독일이 상임이사국이 되어야 한다”는 발언과 같은 분단 시절에는 생각조차 하지 못했던 주장을 당당하게 하면서 점차 국제 사회에서의 영향력을 확대해 가고 있다. 분단 극복을 바탕으로 유럽뿐 아니라 세계적으로 주도적 위치를 회복해 가고 있는 것이다.

나. 군사적 자주권 확보

동서독 통일을 통해 독일이 누린 편익 가운데 또 다른 하나는 군사적 측면에서 살펴볼 수 있다. 2차 대전 패전국으로서 숨죽이고 있어야 했던 독일이 점차 주권을 회복하고 당당한 국제사회의 일원으로 거듭난 것이다. 4대 전승국의 ‘관리’를 받던 서독은 군사적으로 자주권을 행사할 수 없었고, 1952년 미국, 영국, 프랑스와 체결한 독일조약에 따라 동독과의 통일과정도 2차 대전 전승국

독일주둔 NATO군 감소 추이

(단위: 명)

	1990년 기준 병력	1994년 조정 병력
미 국	250,000	약 75,000
영 국	66,000	약 23,000
프 랑 스	44,200	15,000
벨 기 에	27,300	3,500
네덜란드	7,700	5,200
캐 나 다	7,700	6,300
계	402,900	약 128,000

자료: 「통독후 연방군 구조개편 방향, 통일관련연구자료: 군사분야 200-75」(주독대사관 무관부, 1992.9)

의 승인을 받아야 했다. 분단 후 서독에는 미국, 프랑스를 비롯한 유럽주변국 7개국의 병력 40만 1,112명이 주둔하였고, 서베를린 지역에도 1만 2천 명 가량의 연합군이 주둔하였다. 동독지역에도 385,000명의 소련군 등이 주둔하는 등 동서독은 공히 오랫동안 4대 전승국의 관리를 받던 패전국의 지위를 감수해야 했다. 독일통일과 함께 외국 주둔 병력의 규모가 크게 줄었다. 1994년 말까지 동독지역 및 베를린에 있던 소련군은 철군을 완료하였고, 서방 3개국의 군대도 베를린에서 철수하였다.

뿐만 아니라 통일이 되면서 서독과 동독이 유지하던 병력의 규모도 크게 줄었다. 통일 당시 서독은 495,000명의 정규 병력과 20,000명의 국경수비대를 유지하였고, 동독은 173,100명의 정규 병력과 47,000명의 국경수비대를 보유하고 있었다. 통일 후 현재 독일은 370,000 여명의 병력을 유지하고 있어 분단이 해소되면서 독일의 군비부담이 적지 않게 줄어들었다. 분단 시절 서독의 국방비는 전체 예산의 20%에 달했으나 통일 후 10%로 감소되었다. 또한 통일 후 독일은 전승국 병력 주둔 예산을 더 이상 지원할 필요가 없었다. 이렇게 줄어든 국방예산을 경제발전과 복지 등에 활용할 수 있게 되었다.



이처럼 군사적 측면에서 점차 자주권을 되찾아 가고 있는 독일은 그에 합당한 권리를 행사하고 있다. 통일 전까지 서독은 군사 문제에 관한 한 항상 소극적 자세를 취하였다. 국제적인 활동은 스스로 회피하였고 국토 및 동맹 방위의 차원에서만 연방군을 투입하였다. 1990년 통일과 함께 완전한 주권을 가진 독일은 더 많은 국제적 책임을 지게 되어 인도적 임무를 띤 평화유지활동에서 적극적인 해외파병을 실시하는 것으로 방향이 바뀌었다. 더 나아가 국제평화임무에 참여하는 가운데 전투작전을 수행할 수 있는 권한을 갖게 되었다. 통일과 함께 냉전적 국제 질서의 종식을 알리는 동시에 새로운 국제정세 형성과정에서 중요한 역할을 하면서 이전과는 다른 국제적 위상을 갖고 있는 것이다.

영국과 미국의 주도로 진행되던 2003년 이라크 전쟁에 독일이 참전을 당당히 거부하였던 사례는 독일이 더 이상 영국과 미국을 비롯한 전승국의 그늘에 있지 않다는 것을 보여주는 사건이었다고 볼 수 있다. NATO의 중심국이자 동맹국인 미국의 간절한 요청에도 불구하고 독일은 미국의 요구를 거부하고 'No'라고 말했다. 독일이 이러한 결정을 내릴 수 있었던 것은 분단 극복을 통해 더 이상 미국을 비롯한 주변국의 절대적 영향력 하에 있지 않기 때문이다.

통일 후 독일의 군 병력 규모 현황

(단위: 명)

	통일 전		통일 후
	서독	정규병력	
	국경수비대	20,000	
동독	정규병력	173,100	
	국경수비대	47,000	
합계	735,100		

2. 독일통일의 경제적 편익

가. 경제체제의 성공적 전환

사회주의 계획경제체제를 시장경제체제로 바꾸는 작업은 상당한 시간과 인내를 요구하는 매우 어려운 과제였다. 독일통일의 난제 가운데 하나였던 동독 경제체제의 전환 과제는 어려움 속에서도 괄목할만한 성과를 거두었고, 동독 경제체제는 성공적으로 서독식 시장경제체제로 탈바꿈하였다.

동독 경제체제 전환의 전체 과정 및 성과는 주요 경제지표인 경제성장률과 GDP(국내총생산)를 통해 시기적으로 4단계로 구분하여 분석·평가할 수 있다. 첫 단계는 1990~1993년의 체제전환 단계이다. 통일 초기에 해당하는 이 시기에 화폐통합, 사유화를 필두로 체제전환 작업을 추진하면서 발생한 임금 상승에 따른 대규모 실업 등으로 인해 구동독 지역의 경제가 일시적으로 상당히 후퇴하였다. 이러한 전환기 충격을 경험하면서 1991년 초반, 동독기업의 경제생산성은 40% 가까이 격감하였고 GDP도 30%가 하락하는 상황을 경험하였다. 1991년 중반부터 경제가 회복되기 시작해 1인당 GDP와 경제생산성이 빠르게 상승하여, 1991년 1인당 GDP가 서독의 33% 수준에서 1993년 50%로 크게 성장하였다. 생산성도 서독의 35% 수준에서 59% 수준으로 향상되었다.

1994년대부터 점차 시장경제체제에 적응하는 단계로 접어들면서 동독 경제는 1989년의 수준을 회복하였다. 특히 건설경기의 호황으로 1994년에는 16.6%, 1995년에는 8.2%의 GDP 성장률을 나타내며 서독의 3%대 수준보다 높은 성장률을 보였다. 전반적으로 건설업을 비롯한 상업, 서비스업이 활기를 띠면서 1996년까지 연평균 9% 가량의 높은 경제 성장을 기록하였다. 1997년 이후부터는 다소 둔화세를 나타냈는데 생산성보다 높은 임금 상승에 따른 것이라는 평가가 내려지고 있다.

1998~2002년의 시기에는 경제성장이 1~2%대에 머무르며 정체되는 현상이 나타났다. 이는 세계 경제의 악화와 동독 지역의 급격한 임금인상으로 경기가 하락하면서 생산 분야의 성장 잠재력이 상실되었기 때문으로 평가되고 있다.

2003년~현재까지는 신재건 전략이 추진되는 시기로 동독의 지역경제가 성장할 수 있는 기반을 구축하기 위해 새로운 동독재건 정책이 진행되는 시기로 평가된다. 이러한 결과, 2005~2008년 동안 연평균 3.8%의 높은 성장세를 보였고 실업률도 어느 정도 감소하였다.

종합적으로 볼 때 적지 않은 어려움이 있었지만 통일 이후 구동독에서는 괄

통일 이후 연도별 실질 경제성장을 변동 추이 (단위: %)

연도	독일	구서독(베를린 포함)	구동독(베를린 제외)
1992	2.2	1.6	11.1
1994	2.7	1.6	12.2
1995	1.9	1.4	6.3
1996	1.0	0.8	2.8
1997	1.8	1.8	1.9
1998	2.0	2.2	0.8
1999	2.0	1.9	2.8
2000	3.2	3.4	1.5
2001	1.2	1.3	0.9
2002	-	-0.2	1.2
2003	-0.2	-0.3	0.7
2004	1.1	1.0	1.3
2005	0.8	0.9	0.2
2006	2.9	3.0	2.2
2007	2.5	2.5	2.2

자료: 국가정보원, 『통계에 나타난 독일통일 20년』 (2009), 69쪽



건설이 한창 진행 중인 베를린의 모습

목할 만한 경제 성장을 나타냈다. 통일 초기부터 법적·제도적 장치가 완비되어 국유기업에 대한 사유화 작업이 완료되었고, 사회간접자본시설이 확충되어 역동적 투자가 이뤄질 수 있는 기반이 마련되었다. 또한 통신, 도로, 철도 등 구동독 지역의 인프라가 크게 개선되었고 주택, 도시건설, 일자리 창출, 환경보호 등 경제체제의 재건을 위한 대대적인 규모의 재정이 투입되었다.

이러한 기반 위에 구동독주민 1인당 GDP가 통일 전 7,330유로에서 2007년에는 21,106 유로로 증가하였고 서독의 경우도 통일전 21,841유로에서 31,061 유로로 증가하였다. 개인소득 측면에서도 서독의 58% 수준에서 85% 가량으로 향상되었다. 대체로 서독 지역보다 낮은 동독의 물가수준을 감안하면 실제 동독인 개인의 소득 수준은 서독의 90% 가량에 이르는 것으로 평가되고 있다. 더욱이 동독인의 연금 수령액이 크게 늘어 서독보다 더 좋은 여건을 갖추었다는 평가까지 나오고 있다. 이러한 조건 속에서 동독주민의 생활 여건은 동독 시절과는 비교할 수 없을 정도로 수준이 크게 개선되었다.

나. 남아 있는 과제

경제적 측면에서 이처럼 괄목할 만한 성과를 거두었지만 다른 한편으로 적지 않은 해결과제가 남아 있다. 산업 인프라 개선, 생산라인 현대화, 소비재와 서비스상품의 충분한 공급, 도시개발과 주거지 현대화 작업, 환경개선 노력 등을 통해 동독 도시들은 현대화된 새로운 도시로 탈바꿈하는 데 성공했다. 문제는 동독지역에서 독자적인 지역경제가 뿌리내리지 못했고, 주민 생활수준의 격차가 존재하고 있다는 것이다. 구동독 지역의 생산성이 여전히 낮고 동독지역에서 소요되는 지출이 동독에서 생산되는 소득보다 높아 외부로부터의 유입을 통해 재정이 보충되고 있는 것이다.

2009년 현재 연간 700억 유로에 달하는 재정이전을 통해 동독지역이 운영되고 있다. 이렇게 구동독 지역이 자립경제에 도달하지 못했다는 문제와 함께, 다른 한편 외부에서 유입되는 재정이전 비용의 50% 가량이 경제 지원이나 인프라 개선과 같은 생산을 직접적으로 유발하는 방식으로 소요되기보다 실업수당, 연금 등의 보장비용으로 소요되고 있다는 것도 문제로 지적되고 있다.

구동독 경제가 본격적인 궤도에 오르지 못한 근본적인 원인은 알려진 바와

서독지역을 100으로 본 경우 구동독지역 동화과정 지표

지표	1995	2007
1인당 국민총생산	60.6	67.9
1인당 장비 및 시설투자	105.0	64.8(2004년 기준)
평균 임금	74.8	77.5
노동생산성(노동자별 총생산)	66.4	77.1
노동생산성(노동시간별 총생산)	64.3(1998년 기준)	73.1
시간당 생산가	112.7	100.3

주: 서독지역에 포함
 자료: Klaus Steinitz, "Neue Bundesländer," 443쪽

같이 초기 화폐 및 경제 통합 과정에서 채택된 비합리적인 동서독 화폐 통합 정책 등 통일 초기에 추진된 일련의 경제 정책에 있다고 평가되고 있다. 이로 인해 서독 기업에 비해 경쟁력이 현저히 떨어지는 동독기업이 몰락하게 되었고, 그렇지 않아도 체제 전환 과정에서 발생할 수밖에 없었던 대규모 실업이 폭발적으로 확대되었다는 것이다. 이처럼 당시 동서독의 격차를 고려하지 않은 채 급속도로 추진된 일련의 경제 정책에 원인을 찾는 목소리가 주를 이루지만 당시 그러한 정책 추진이 불가피했다는 의견 또한 일각에서 제기되고 있다. 서로 다른 화폐를 사용하여 동독과 서독의 경제권을 상이하게 운영할 경우 대규모 동독인이 서독으로 이주하는 상황을 직면했을 것이고, 이는 동독의 성장에 부정적 요인으로 작용하였을 것이라는 것이다. 단계적 경제체제 개혁조치가 어떤 효과를 낼지 미지수였고, 무엇보다 그러한 분리된 경제체제를 운영할 경우 서독으로 밀려오는 대규모 동독인 행렬을 서독이 감당할 수 없었을 것이기 때문이다. 이에 따라 당시 상황에서 경제적 논리가 아닌 정치적 논리로 이뤄진



베를린 장벽을 형상화 한 포스터

것이기도 하지만 신속한 통합에 따른 즉각적 화폐통합 추진은 불가피한 것이었다는 의견이 제기되고 있다.

독일의 경제학자 파케는 동독 재건의 경제적 성과가 미흡한 것이 아니라 동독 경제체제 전환이라는 과제가 극단적으로 어려운 과제였다고 주장한다. 경제통합은 단순히 경제체제의 통합을 넘어 사고방식, 생활방식, 삶의 모든 부분의 변화를 의미하는 것이기 때문이다. 이러한 관점에서 파케는 2차 세계대전 이래 독일 최대 규모의 경제 프로젝트였다고 평가되는 동독 재건 과제에서 지금까지 거둔 성과는 매우 성공적인 것이었다고 단언한다. 할레 독일경제연구소 또한 독일통일로 인한 이득이 손실보다 많다는 결론을 내리고 있다. 1:1 화폐통합으로 동독 경제가 붕괴되었지만 동독주민은 국제적으로 경쟁력있는 상품을 구매할 수 있는 구매력을 갖게 되었다는 것이다. 또한 동독의 대규모 소비는 서독의 생산 및 고용을 확대시켰고, 점차 동독에 고용된 사람의 규모도 점차 늘어났다는 것이다. 동독주민 1인당 GDP가 서독의 90%가 되거나 동독의 실업률, 빈곤율이 서독 수준으로 감소되려면 2020년은 되어야 할 것이라는 전망이 내려지고 있다. 이러한 측면에서 통일독일의 경제 문제가 완전히 해결된 것은 아니며 여전히 진행중인 과제라고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고, 동독 경제체제의 전환 과정은 전반적으로 성공적이었다는 평가를 내릴 수 있다.

3. 독일통일의 사회·문화적 편익

가. 통일이 개인에게 가져온 편익

삶의 유무형적 환경·조건 측면에서 독일통일은 동독주민에게 적지 않은 편익을 가져왔다. 로스톡 대학의 의료심리학연구소에서 연구한 결과에 따르면



2010년 10월, 베를린 브란덴부르크 문 앞에서 열린 독일통일 20주년 기념축제 장면

동독주민은 통일 후 얻은 이득으로 여행할 수 있는 자유, 소비할 수 있는 가능성, 재산획득, 지적 자유, 포괄적 자유, 자기개발의 가능성, 삶의 질 향상 등을 꼽았다. 정치, 사상, 언론, 거주 이전 등 다양한 측면에서 대폭 신장된 자유를 누리고 있으며, 개인의 권리가 존중되며 다양성이 뒷받침되는 사회에서 자유롭게 풍요로운 삶을 누리고 있다. 1991년의 상황과 비교하였을 때 동독인의 수명은 6년가량 길어졌고 소득은 4배가 늘어난 것으로 평가되고 있다. 소비와 여가 시간도 크게 늘어난 반면 노동시간은 줄었다.

생활환경 측면에서도 대기, 토양, 수질이 현격하게 개선되었고 의료 및 보건 환경이 크게 확충되는 등 전반적으로 통일 후 동독인의 삶의 조건은 이전과 비교할 수 없는 수준으로 개선되었다. 다 쓰러져가던 동독의 도시는 새로운 현대적 도시로 탈바꿈하여, 오랫동안 보수가 이뤄지지 않아 낙후된 일부 서독지역보다 훨씬 최신의 현대 도시가 되었다. 동독시절에 존재하던 교육 기회 제한이 없어서 적성, 능력, 성과에 따라 평등하게 교육을 받을 수 있게 되었다. 물질적 측면에서도 상당한 진보를 거두어 가전제품 보유율도 서독과 비슷한 수준으로 향상되었고, 이제 동서독 간에 차이가 거의 없는 수준으로 높아지는 등 괄목할

만한 진보를 이루었다. 이처럼 독일통일은 동독인의 삶을 이전의 동독 시절과는 다른 수준으로 바꾸어 놓았다.

나. 심리적 통합의 과제

통일을 통해 독일사회와 개인이 많은 편익을 누리고 있지만 동시에 여전히 여러 가지 해결과제가 남아있는 것도 부인할 수 없는 현실이다. 체제·제도의 통합을 넘어서는 사회 문화적 측면에서 독일 사회는 적지 않은 과제를 안고 있다. 2009년 1월에 실시된 여론조사 결과, 구동독주민의 22%만이 독일인이라고 여기고 있고, 62%는 구동독과도 연결되어 있지 않고 그렇다고 독일과 연결되어 있는 것도 아니라는 의견을 갖고 있는 것으로 나타났다. 동독주민의 일부가 새로운 독일사회의 일원으로서 정체감을 갖고 있지 못하다는 것, 다시 말해 새로운 체제에서 심리적 뿌리를 내리지 못하고 있다는 것이다. 동서독 주민 간의 정서적 유대감 측면에서도 문제가 발견된다. 동서독 주민이 심리적으로 연결되어 있다고 생각하기보다 여전히 멀게만 느껴지는 상대방으로 인식하고 있는 것으로 평가되고 있는 것이다. 이러한 사회적 문제의 근원에는 통일 이후 계속 지속된 구동독주민의 대규모 실업 문제가 자리잡고 있다. 동독의 계획경제가 시장경제로 바뀌면서 폭발적으로 늘어난 실업자 수가 그간의 경제재건 노력을 통해 어느 정도 해결되었지만, 여전히 적지 않은 동독주민들이 실업에 직

면해 있으면서 새로운 상황에 대한 불만족으로 나타난 것이다.

더 근본적으로는 40년간 살아오던 체제가 붕괴된 후 새로운 체제에서 본인의 의지와 무관하게 “생산성이 낮은, 경쟁력이 낮은, 그래서 서

오씨와 베씨

통일후 동서독 지역간 갈등을 표현하는 용어로써, ‘오씨(Ossis)’는 구 동독지역 주민들로 게으름과 패배를 상징하며, ‘베씨(Wessis)’는 구 서독지역 주민들로 거만함과 성공을 상징한다.



구직센터에서 차례를 기다리는 동독주민들

독의 재정지원으로 살아가야 하는 2등 국민”으로 전락했다는 정서가 이들을 좌절하게 하는 요인으로 작용하고 있다. 급속한 통일과정에서 동독의 문화적 자산, 가치들이 하루아침에 무너지면서 동독주민들은 자신들이 가지고 있던 가치관, 체제가 붕괴되는 상실감, 허탈함 속에서 심각한 심리적 공황상태를 경험하게 된 것이다.

이러한 문제들을 종합해 판단해 보면 통일 후 사회·문화적 통합 문제는 경제·화폐 통합 등의 제도적 통합의 성과와 밀접하게 연관되어 있다는 것을 알 수 있다. 개인의 경제 문제, 즉 실업 등의 문제가 다른 부분에 대한 평가에 영향을 끼치고 있는 것이다. 동독지역의 삶에 대한 만족도는 2008년 39%로 평가되어, 1990년의 59%에 비해 상당히 감소되었고, 전체 동독인구의 52% 가량이 스스로를 하층민으로 인식하고 있는 것으로 나타났다. 이러한 현 상태에 대한 불만족이 새로운 체제에 대한 만족도를 떨어뜨리는 요인으로 작용하고 있는 것이다. 즉, 통일 초반 동독주민들이 갖고 있던 민주적 가치와 자유시장 경제에 대한 신뢰와 확신이 ‘풍요로운 삶’이라는 구체적 선물로 가시화되지 못하면서 그에 대한 평가가 바뀐 것뿐이다. 이러한 다양한 문제가 제기되고 있음에

도 불구하고, 동독주민의 54%는 통일로 자유와 민주주의가 크게 신장되었으며 70%가량은 통일 후 동독지역이 크게 발전했으며 물질적으로도 생활이 크게 개선되었다고 평가한다. 또한 동서독 주민의 90% 이상이 장벽 개방과 통일 자체에 대해 긍정적으로 평가하고 있다. 개인의 자유를 누리고 있고 이산가족 문제를 해결했다는 것에 높은 평가를 내리고 있으며, 전반적으로 통일과정이 성공적으로 진행되고 있다고 느끼고 있다.

이질적 성격을 갖고 있는 두 체제가 하나의 체제로 흡수되는 과정에서 정서적인 갈등 차이로 인한 문제가 발생하지 않는다면 그것이 오히려 이상한 일일 것이다. 이러한 측면에서 내전이나 폭력과 같은 사회적 갈등을 겪지 않고 양 체제가 통합된 독일사례는 매우 높은 점수를 받을 수 있는 성공사례라고 할 수 있다. 우리에게 중요한 것은 독일사례를 통해 앞으로 남북한 체제가 통합되는 상황에서 발생할 수 있는 문제를 가늠하고 현재의 시점에서 문제에 대비할 수 있는 노력을 적극적으로 취하는 것이다.

다. 시사점

다가올 남북통일을 준비하는 우리의 입장에서 독일통일의 후유증, 부작용 문제에 관심을 주로 갖다보니 독일통일의 부정적 측면이 많이 다뤄지고 있지만 전체 상황을 종합적으로 고려할 때 독일통일은 매우 성공적으로 이루어진 통일이라고 평가할 수 있다. 서로 이질적인 성격을 갖고 있는 두 개의 체제를 하나로 만드는 과정에서 여러 가지 문제가 발생하였는데, 서로 다른 두 사람이 만나 가정을 이뤄 살아가는 과정에서 성격, 가치관, 생활 방식, 태도 등의 차이로 인해 이런 저런 갈등이 발생하는 것처럼 지극히 자연스러운 것이라고 할 수 있기 때문이다. 이러한 점을 염두에 두고 독일통일에서 잘된 부분과 그렇지 않은 부분을 면밀히 검토해 우리에게 주는 시사점을 찾아보는 것이 중요하다.

통일을 통해 독일이 누리고 있는 편익을 통해 살펴볼 수 있는 시사점은 한국 사회에 통일에 대한 새로운 비전이 공유되어야 한다는 것이다. 초반기 어려움이 있었지만 독일은 여러 가지 문제를 극복하고, 1960년대 서독의 라인강 기적에 이어 동독의 엘베강 기적을 창출하며 새로운 번영의 시대를 경험하고 있다. 통일 15년 만에 동독출신 여성이 연방수상이 되었고 정치적, 군사적, 사회적 측면 등 여러 가지 측면에서 분단 상태와는 비교할 수 없을 정도로 큰 성장을 이루었다. 한국 또한 통일이 되지 않으면 정치적, 군사적으로 적지 않은 제약이 있을 것이다. 중국, 러시아, 일본은 계속 비약적으로 성장하고 있는데 남북한을 통틀어 한반도는 여전히 엄청난 국력을 소모적으로 낭비하고 있는 것이 현재의 모습이다. 통일 21주년을 맞이하는 독일의 성과를 바라보면서 우리 또한 통일 비전을 세워야 한다. 후손들이 통일에 대한 확고한 비전을 가지도록 해야 한다.

통일이 왜 필요한가? 이산가족이 상봉하기 위해서? 원래 하나였기 때문에? 그것도 중요하지만 가장 중요한 점은 통일이 되어야만 우리가 잘 살 수 있기 때문이다. 통일이 되어야만 한반도에 인간다운 삶을 실현할 수 있기 때문이다. 이처럼 통일을 통해 맞이할 새로운 시대에 대한 희망을 갖고 통일에 대한 국민적 의지를 통일해야 한다.

통일을 통해 북한사회뿐 아니라 남한사회가 누리게 될 혜택은 매우 다양하다. 세계 10위권의 경제 규모를 갖고 있음에도 불구하고 저평가 되고 있는 한국경제는 통일을 통해 비로소 정당한 평가를 받을 수 있을 것이다. 분단 60주년을 훌쩍 넘긴 지금까지도 여전히 휴전상태를 벗어나지 못한 채 전쟁과 갈등이 다시 일어날지도 모른다는 불안과 공포로부터 완전히 해방될 수 있을 것이다. 새로운 민족의 역사를 만들어가길 원하는 새로운 세대에게 통일은 새로운 기회를 제공할 것이다.

통일한국이 새롭게 재편되는 과정에서 직면하게 될 여러 가지 문제가 분명

히 있다. 그러한 문제를 현 세대와 미래 세대가 잘 감당한다면 그 이후의 세대는 통일을 통한 혜택을 영구히 누릴 수 있다. 동서독 보다 더 극단적인 분단의 고통을 겪고 있는 우리에게 분단 체제 해체가 가져올 편익은 독일의 경우보다 훨씬 더 클 것이다.

국가를 성장시키는 동시에 통일에 유리한 환경을 조성하기 위해 대내외적으로 통합정책을 적극 펼쳐야 한다. 또한 남북한 교류협력을 통해 대한민국이란 희망의 씨앗을 북한주민에게 심어줘야 하고, 우리 국민들에게는 왜 통일을 해야 하는지에 대한 통일비전이 제시되어야 한다.

알기쉬운 통일교육

EDUCATION for
KOREAN UNIFICATION

12주제

통일비전

제1강 통일의 필요성

제2강 통일비용과 통일편익

제3강 통일의 비전과 과제

북한실상

제7강 지금 북한은?

제8강 남북경제교류협력

제9강 대북 인도적 지원

통일환경

제4강 남북관계 어제와 오늘

제5강 한반도 평화체제

제6강 한반도 주변정세

독일통일

제10강 통일환경 조성을 위한 서독의 통합정책

제11강 신동방정책에 입각한 서독의 대동독 통합정책

제12강 통일독일의 성공적 국가건설

